

El Sistema Multilateral de Comercio

Bibliografía recomendada:

- Ablin, Eduardo y Lucángeli, Jorge (2002), La OMC en el siglo XXI: un marco para el diseño de la política comercial. Maestría en Economía Estratégica Internacional. FCE, UBA.
- OMC (2024), Entendiendo la OMC, Ginebra.
- Tortosa, Sergio (2001), Introducción al Comercio y Marketing Internacional. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina (material de trabajo de la Cátedra "Introducción al Comercio Internacional" de la Universidad Virtual de Quilmes).

Proteccionismo y liberalismo en el Sistema Multilateral de Comercio

Como afirmamos al principio del curso, la historia del comercio internacional también podemos verla como un "trade off" entre proteccionismo y liberalismo razón por la cual estudiamos los distintos enfoques teóricos del comercio internacional. En esta clase veremos esta misma situación, pero desde los aspectos concretos de funcionamiento del comercio internacional. En principio revisaremos las prácticas proteccionistas repasando los principales mecanismos para restringir el comercio, muchos de los cuales guardan increíbles similitudes con las herramientas aplicadas por el mercantilismo. Luego veremos la constitución y funcionamiento del Sistema Multilateral de Comercio (SMC) desde la creación del Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (GATT) a la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que trabaja constantemente por difundir e instaurar prácticas liberales en el comercio internacional.

Mecanismos de restricción y regulación del comercio: el lado proteccionista del comercio internacional

Barreras Arancelarias

El "arancel" es un impuesto a los productos que se exportan a escala mundial. El más común es el arancel de importación, el cual se carga a los bienes que se importan a un país. Menos frecuente es la tarifa o arancel de exportación, que grava a los bienes exportables a otras naciones o el arancel de tránsito, cobrado a los bienes que se transportan o pasan por un país con destino a otro país.

Los aranceles pueden calcularse a partir de varios criterios:

- Un "derecho específico" es un arancel basado en una unidad de medida (kilos, metros, u otro tipo de cantidad). Así, por ejemplo, un derecho específico de U\$S 1 por cada kilo

de producto o por unidad importada de 1000 Kg. de piedra de cal, pagará un derecho específico de U\$S 1000.

- Un derecho "*ad valorem*" es un arancel basado en un porcentaje del valor del producto, de modo que un sweater, por ejemplo, tasado o valorado en U\$S 25 y con un impuesto del 10 %, pagará un arancel de U\$S 2,50.
- Un "derecho compuesto" es un arancel constituido por la combinación de un derecho específico y un derecho *ad valorem*. Por lo tanto, un abrigo valuado en U\$S 100, que tiene un derecho específico de U\$S 4 y un derecho *ad valorem* de 10 %, tendrá un derecho compuesto de U\$S 14.

Los gobiernos utilizan los aranceles como herramientas o mecanismos para incrementar sus ingresos fiscales, proteger la industria local o desalentar la importación al elevar el precio final del producto, entre otros. En el caso de la protección de la industria local se utiliza el arancel para evitar, por ejemplo, que se introduzcan al país productos a precios inferiores que en su país de origen.

El análisis económico es pródigo en el estudio de los efectos que tiene la aplicación de aranceles. En general se señala que el aumento de los aranceles genera presiones inflacionarias al aumentar artificialmente el precio de competencia. El control gubernamental de los precios vía arancelaria lleva a cuestiones y consideraciones políticas (que no son motivo de esta clase) que generan en el tiempo un sistema de privilegios e intereses (entre quienes son protegidos por el arancel y quienes deben pagar precios más altos). Así mismo, tiende a aumentar el número de aranceles, es decir, los aranceles originan otros aranceles, generalmente como represalia de los socios comerciales debilitando el entendimiento internacional y hasta pudiendo generar guerras comerciales. Como toda intervención en el "libre" juego de la oferta y la demanda, los aranceles son señalados como factores debilitantes y distorsivos del sistema de precios, restringiendo la libre elección de los consumidores en términos de precios y variedades al restringir la competencia en el mercado. A su vez, este efecto se propaga al sistema productivo restringiendo fuentes de aprovisionamiento de los fabricantes.

Barreras no arancelarias

Además de las barreras arancelarias, existen otro tipo de barreras comerciales que no están basadas en aranceles. Las barreras "no arancelarias" son señaladas como una distorsión ineficiente que aminora las ventajas potenciales del comercio. El uso de barreras no arancelarias permaneció estable hasta la década de 1970 en que empezaron a aumentar. Las negociaciones del GATT en la Ronda de Tokio se centraron en la reducción de éste tipo de barreras y desde entonces forman parte de las

negociaciones y el trabajo de la OMC en pos de su reducción. Algunas de ellas no son impuestas deliberadamente por los países para obstaculizar el comercio; en ocasiones se deben a una política nacional y a la dirección de la economía, con el objetivo de atenuar desigualdades del ingreso o regulaciones tendientes a favorecer la compra de la población local o el empleo. Esto da origen, por ejemplo, a la discusión de los subsidios indirectos a las exportaciones, tema que hemos visto en clases anteriores. Otras barreras no arancelarias son instrumentos claramente utilizados para restringir las importaciones o favorecer las exportaciones.

Siguiendo a Tortosa (2001) repasaremos entonces las barreras no arancelarias más usuales:

- Cuotas: es un límite de unidades o dólares específico a un tipo particular de mercancía, imponiendo una restricción absoluta sobre las cantidades de un artículo que puede importarse. En otras palabras, limita las importaciones a un determinado nivel. Las cuotas son las barreras no arancelarias más importantes. El efecto de la imposición de cuotas o "cupos" es el aumento de la producción interna del bien, conjuntamente con el precio doméstico. Cuando se fijan cuotas, si se conoce la demanda interna futura, los productores locales podrán determinar sus niveles futuros de producción.
- Restricciones voluntarias a las exportaciones: son similares a las cuotas, pero nacen de un acuerdo entre país importador y país exportador, en el cual se determina el volumen de las exportaciones. Este tipo de acuerdo se considera voluntario porque el país exportador establece sus propios límites de exportación, sin embargo, generalmente se impone bajo la amenaza del país importador de fijar cuotas y aranceles más altos sino se arriba al acuerdo.
- Boicot: es una medida gubernamental, pública, que implica la prohibición absoluta de comprar o importar determinados bienes de otros países. A su vez, pueden ser formales o no formales según sean patrocinados por el gobierno o por una industria. No es extraño que los ciudadanos de un país boicoteen productos importados si son impulsados a hacerlo por su gobierno u otras organizaciones no gubernamentales nacionales.
- Valoración Aduanera: durante la Ronda de Tokio del GATT se avanzó en el establecimiento de normas para regir la valuación o valoración de derechos aduanales para el pago de impuestos. Habida cuenta de que existían distintos criterios de valoración por parte de las aduanas de diferentes países, se redujo la discrecionalidad para reclasificar los productos. En la actualidad el valor de imponible se basa generalmente en el valor que figura en la factura comercial.

- **Barreras Técnicas o Estándares:** las normas de productos y procesos relativas a la salud, el bienestar, la seguridad, el tamaño y las medidas pueden crear barreras comerciales que excluyan productos que no cumplan con ellas. Los procedimientos de prueba y certificación, como el hecho de realizar pruebas sólo en el país importador y las inspecciones en la planta son engorrosas, caras y, por lo tanto, desalentadoras comercialmente. Por ejemplo, ningún producto fabricado fuera de Japón (ni siquiera los elaborados por subsidiarias de multinacionales japonesas) tienen autorización para ostentar el sello de certificación de *Japanese Industrial Standar* (JIS) o el de *Japanese Agricultural Standar* (JAS); obviamente resulta difícil o imposible vender en ese país sin ninguno de estos logotipos.
- **Requisitos de contenido nacional** (porcentajes de integración nacional): son disposiciones destinadas a asegurar que un mínimo de los insumos, partes y componentes empleados en la fabricación de un bien determinado sean de fabricación nacional. Consecuentemente, constituyen otra forma de limitar o controlar las importaciones. Este instrumento ha sido utilizado en diversos países, principalmente para la protección de la industria de autopartes (Lugones, 2008).
- **Política de comprar productos nacionales:** presuponen la fijación de normas gubernamentales que privilegian los productores nacionales, a veces con total exclusión de las multinacionales, discriminando a proveedores extranjeros. El eslogan tradicional de este instrumento es "compre productos nacionales" o "compre productos fabricados en el país".
- **Limitaciones específicas sobre el comercio:** requisitos para licencias de importación; requisitos de contenido local; límites mínimos a los precios de importación; embargos.
- **Aduanas y procedimientos administrativos de entrada:** prácticas antidumping, clasificaciones de aranceles, requisitos de documentación.
- **Participación gubernamental en el comercio:** políticas gubernamentales de compras, subsidios de exportación, obligaciones de compensación, programas de asistencia nacional.
- **Cargas sobre importaciones:** requisito de depósito previo para importaciones, derechos administrativos, obligaciones suplementarias especiales, discriminaciones en el crédito de importación; recaudaciones variables, impuestos en frontera.

Todas estas barreras no arancelarias son de origen administrativo, es decir, son regulaciones internas de los países, y por ello son tan difíciles de remover. Uno de los

principios de las negociaciones internacionales es que los países no pueden inmiscuirse en los asuntos internos de otros países (al menos en teoría), por lo que las negociaciones sobre barreras no arancelarias son sumamente lentas y engorrosas. Por ejemplo, es muy difícil que un organismo gubernamental como la FDA (*Food and Drug Administration*) de los Estados Unidos cambie una regulación de protección a los consumidores para permitir el ingreso de un producto importado con fines de competir en el mercado norteamericano.

Barreras monetarias

Además de las restricciones al comercio mencionadas anteriormente, los gobiernos tienen otra herramienta para llevar adelante su política comercial. Uno de esos instrumentos es el manejo del tipo de cambio. Como indica Lugones (2008) "los tipos de cambio son los precios de una moneda en términos de otra; es decir, que establecen las equivalencias entre las monedas de distintos países, lo que permite comparar los precios de los bienes y servicios de diferentes economías. Esto hace que una variación en el tipo de cambio tenga efectos en las posibilidades de introducción de productos importados en los mercados domésticos, así como en la competitividad de las exportaciones, esto es, en las posibilidades de penetración de los productos domésticos en los mercados internacionales. Un incremento en el tipo de cambio de pesos por dólares (TC\$/US), es decir, una depreciación (devaluación) del peso, implicaría que por cada dólar se requirieran más pesos. Consecuentemente, los productos importados (expresados convencionalmente en dólares, debido al papel de moneda vehicular que cumple esta moneda) aumentarían su precio en pesos (se encarecerían) aun cuando su costo en dólares se mantuviera constante. En sentido inverso, los exportadores nacionales podrían ofrecer sus productos en los mercados internacionales a un precio menor en dólares (mejorando su competitividad) pese a lo cual obtendrían la misma cantidad de pesos que antes de la devaluación o bien podrían mantener el precio anterior en dólares mejorando su rentabilidad al obtener más pesos por sus productos. Como vemos, las modificaciones en los tipos de cambio pueden tener importantes efectos comerciales, por lo que es muy común que los gobiernos intervengan en alguna medida en el mercado cambiario con fines regulatorios".

El uso de estos instrumentos es muy extendido, y podemos reconocer al menos tres variantes en el uso de las barreras monetarias:

- **Moneda bloqueada:** se utiliza como arma política o como respuesta a situaciones de dificultad de la balanza de pagos. El bloqueo corta todas las importaciones o aquéllas que sobrepasen un cierto nivel. El bloqueo se materializa

al no permitir que los importadores cambien su moneda nacional por la moneda de la transacción.

- Tipos de cambio diferencial: es un método de control de importaciones, alentando la compra de aquellos bienes en los que el gobierno tiene interés que se importen y desalienta la importación de aquellos bienes que no quiere. El mecanismo implica que el importador pague sumas variables de moneda nacional por moneda extranjera con la cual comprar productos de distintas categorías. Para bienes deseables obtendrá un cambio favorable, mientras que para otros bienes no deseables ocurrirá lo inverso.
- Requisitos de aprobación gubernamental para el aseguramiento del cambio de moneda extranjera: este mecanismo supone que los importadores que desean comprar un bien extranjero deben hacer una solicitud a la autoridad gubernamental para obtener un permiso de cambio, es decir, un permiso para cambiar una cantidad de moneda nacional por moneda extranjera. El permiso de cambio también puede estipular el tipo de cambio, que puede ser desfavorable, dependiendo de la política implementada por el gobierno.

Del GATT a la OMC: el lado liberal del comercio internacional

Como hemos visto en clases anteriores, situamos en Bretton Woods la división entre las dos grandes etapas del proceso de globalización, momento en que nace el nuevo orden mundial junto con las instituciones de carácter multilateral. Luego de la Segunda Guerra Mundial se intenta construir el nuevo orden mundial desde la perspectiva económica en base a tres pilares:

- El primer pilar fue el Fondo Monetario Internacional (FMI). Su objetivo era que se diera un incremento estable de los intercambios internacionales, para lo cual era fundamental que existiera una relativa estabilidad de los tipos de cambio (inmovilidad del tipo de cambio). Este sistema funcionó relativamente bien hasta los años '70, década en la que debido a los shocks económicos se transitó hacia un sistema de cambio flexible.
- El segundo pilar del nuevo orden económico internacional lo constituyó el Banco Mundial (BM), al cual se le asignaron dos funciones principales: el desarrollo de los países del tercer mundo y la reconstrucción de los países occidentales aliados devastados por la guerra.
- El tercer pilar de este nuevo sistema económico mundial lo constituiría la Organización Internacional del Comercio (OIC). Esta actuaría como coordinadora de las políticas comerciales brindando un foro para resolver las controversias y evitar así espirales de represalias y contra represalias en materia de política comercial.

Tanto el FMI como el BM se constituyeron efectivamente en organismos operativos de carácter multilateral y tuvieron éxito en sus objetivos (al menos relativamente) y, a pesar de sus desaciertos a lo largo del tiempo aún hoy gozan de buena salud. Esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué razón no tuvo éxito la creación de la OIC?

En 1948 se firmó un acuerdo denominado "Carta de la Habana", el cual debería haber constituido el punto de referencia para la creación de la OIC. Paralelamente, en 1947 se firma el GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*)¹, un acuerdo que significaba un simple tratado arancelario y en el que los 23 países firmantes se comprometían a una reducción de barreras arancelarias sobre el comercio internacional y a una serie de procedimientos que permitirían la aplicación de los acuerdos alcanzados. El GATT fue considerado como el primer paso hacia la constitución de la OIC.

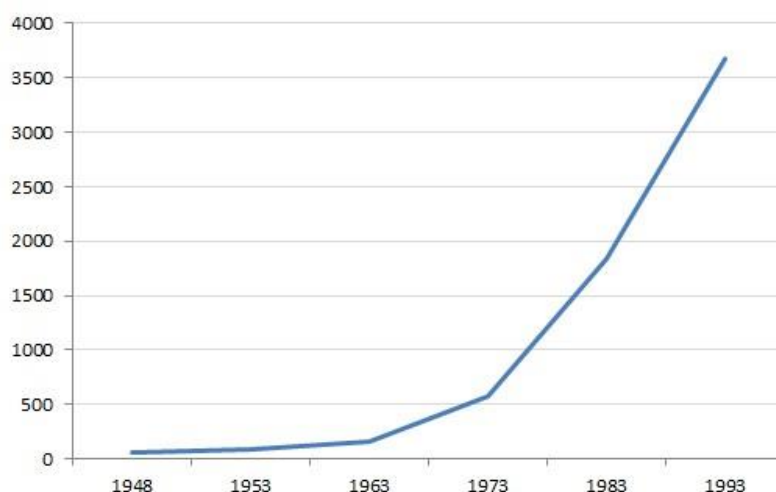
La Carta de la Habana nunca fue sometida a la aprobación del Congreso de los Estados Unidos, motivo por el cual sólo se consolidaron desde el punto de vista institucional los primeros dos pilares, el FMI y el BM, mientras que el tercero, el GATT, funcionó durante sus casi cincuenta años de vida como un acuerdo marco para la regulación del comercio mundial.

Una de las razones que explican el fracaso en la constitución de la OIC era la difícil conciliación entre las obligaciones contraídas en virtud de la adhesión al FMI. Esta significaba para los países compromisos de no devaluación, y de estar comprometida su balanza de pagos, el primer instrumento de protección al que se apelaba era la política comercial con el claro objetivo de restringir importaciones, es decir, contravenir el espíritu del GATT. Tan sensible y compleja fue y es la cuestión comercial para los países que el viejo proyecto de la OIC tardó bastante en ser puesto en práctica: desde la firma del GATT en 1947 hasta la última ronda GATT en Uruguay (1994) que dio paso a la creación de la OMC, el tercer pilar del nuevo orden mundial llevó casi cincuenta años de construcción.

Pero más allá de esta situación, desde 1948 hasta 1994 el GATT estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial; en este espacio de tiempo hubo períodos en los que se registraron algunas de las tasas más altas de crecimiento del comercio internacional (ver Gráfico 5.1) y, a pesar de su apariencia de solidez, el GATT fue durante esos 47 años un acuerdo y una organización de carácter provisional (WTO, 2023).

Gráfico 5.1 Exportaciones mundiales de mercancías en la era del GATT (en millones de U\$S a precios corrientes)

¹ Acuerdo General de Aranceles y Tarifas



Fuente: elaboración propia en base a datos de WTO

Tabla 5.1 Rondas multilaterales del GATT

Año	Lugar/denominación	Temas abarcados	Países
1947	Ginebra	Aranceles	23
1949	Annecy	Aranceles	13
1951	Torquay	Aranceles	38
1956	Ginebra	Aranceles	26
1960-1961	Ginebra (Ronda Dillon)	Aranceles	26
1964-1967	Ginebra (Ronda Kennedy)	Aranceles y medidas antidumping	62
1973-1979	Ginebra (Ronda de Tokio)	Aranceles, medidas no arancelarias y acuerdos relativos al marco jurídico	102
1986-1994	Ginebra (Ronda Uruguay)	Aranceles, medidas no arancelarias, normas, servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles, agricultura, creación de la OMC , etc.	123

Fuente: tomado de World Trade Organization (www.wto.org)

La última ronda del GATT fue la llamada "Ronda Uruguay" (Ver Tabla 5.1). Duró más de siete años (el doble del plazo previsto) y hacia el final participaban en ella 123 países. Abarcó la casi totalidad del comercio. En algunos momentos pareció condenada al fracaso, pero finalmente la Ronda Uruguay dio origen a la mayor reforma del sistema mundial de comercio desde la creación del GATT al final de la segunda guerra mundial. Como dijimos anteriormente, luego de casi cincuenta años, los países lograron sentar las bases para la constitución del tercer organismo pilar del nuevo orden mundial de posguerra dando inicio a la Organización Mundial de Comercio. La OMC sustituyó al GATT como organización internacional, pero el Acuerdo General sigue existiendo como tratado general de la OMC sobre el comercio de mercancías, actualizado como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Entonces, si el GATT era un acuerdo ¿qué es la OMC? Como lo dice la propia OMC "es la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países. Los pilares sobre los que descansa son los Acuerdos de la OMC, que han sido negociados y firmados por la mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos Parlamentos. El objetivo es garantizar que los intercambios comerciales se realicen de la forma más fluida, previsible y libre posible" (WTO, 2023).

La OMC nació como consecuencia de unas negociaciones, y todo lo que hace resulta de negociaciones. El grueso del trabajo de la OMC proviene de las negociaciones mantenidas en la Ronda Uruguay y de las anteriores negociaciones en el marco del GATT aunque es actualmente el foro de nuevas negociaciones en el marco del "Programa de Doha para el Desarrollo", iniciado en 2001, con el objetivo de reducir los obstáculos al comercio y revisar las normas comerciales a fin de lograr una reforma sustancial del sistema de comercio internacional. Uno de los objetivos fundamentales del Programa de Doha para el Desarrollo es mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo. Desde el inicio del programa los miembros de la OMC han acordado importantes actualizaciones del compendio de normas para mejorar la fluidez del comercio mundial. Asimismo, la composición de la OMC ha aumentado a 164 Miembros que representan más del 98% del comercio internacional.

Institucionalidad de la OMC

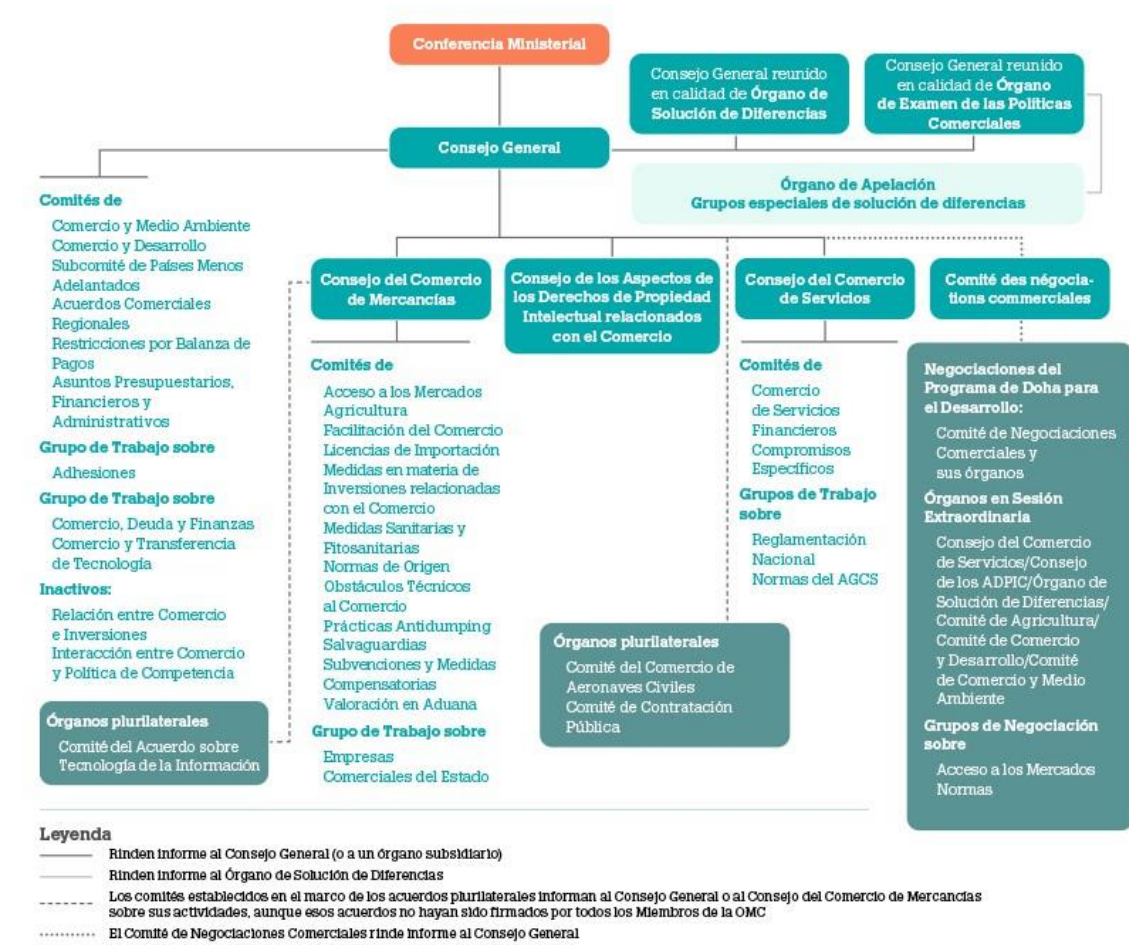
El órgano decisorio supremo de la OMC es la Conferencia Ministerial, que normalmente se reúne cada dos años, es el órgano de adopción de decisiones más importante de la OMC. En ella están representados todos los Miembros de la OMC, los cuales son o países o uniones aduaneras. La Conferencia Ministerial puede adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (WTO, 2023).

En el nivel inmediatamente inferior está el Consejo General (normalmente compuesto por Embajadores y Jefes de Delegación en Ginebra, y a veces también por funcionarios enviados desde las capitales de los Miembros), que se reúne varias veces al año en la sede en Ginebra. El Consejo General también celebra reuniones en calidad de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y de Órgano de Solución de Diferencias (WTO, 2023).

En el siguiente nivel se encuentran el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Consejo de los ADPIC), que rinden informe al Consejo General. Un número importante de comités y grupos de trabajo especializados se encarga de los distintos

Acuerdos y de otras esferas, como el medio ambiente, el desarrollo, las solicitudes de adhesión a la Organización y los acuerdos comerciales regionales. Todos los Miembros de la OMC pueden participar en todos los consejos y comités, con excepción del Órgano de Apelación, los grupos especiales de solución de diferencias y los comités establecidos en el marco de los acuerdos plurilaterales (WTO, 2023).

Figura 5.11 Organigrama de la OMC



Fuente: tomado de WTO (2023)

Como dijimos anteriormente, la diferencia formal entre el GATT y la OMC es principalmente la institucionalidad. Mientras que el primero fue un Acuerdo provisorio (aunque existió el organismo GATT que brindaba apoyo técnico al Acuerdo), la OMC es un organismo de carácter multilateral que incluye un complejo esquema jurídico y una organización de nivel superior, además de abarcar muchos más temas de negociación que los contenidos en el GATT.

Los principios del Sistema Multilateral de Comercio

Los Acuerdos de la OMC son extensos y complejos porque se trata de textos jurídicos que abarcan una gran variedad de actividades. Tratan de cuestiones como agricultura, textiles y vestido, servicios bancarios, telecomunicaciones, contratación pública, normas industriales y seguridad de los productos, reglamentos sobre sanidad de los alimentos, propiedad intelectual y muchos temas más. Ahora bien, todos estos documentos están inspirados en algunos principios simples y fundamentales que constituyen la base del sistema multilateral de comercio (WTO, 2023).

El principio más importante es el del “comercio sin discriminaciones”, que busca evitar los tratos preferenciales (o discriminatorios) en el intercambio entre los miembros de la OMC. Buena parte del andamiaje legal del SMC descansa sobre dos reglas básicas que aseguran este principio:

1. Nación más favorecida (NMF): los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás miembros de la OMC². Se permiten ciertas excepciones. Por ejemplo, los países pueden establecer un acuerdo de libre comercio que se aplique únicamente a los productos objeto de comercio dentro del grupo y hacer discriminaciones con respecto a los productos de terceros países (tema que abordaremos cuando veamos los procesos de integración regional); o pueden otorgar acceso especial a sus mercados a los países en desarrollo (abordaremos este tema cuando revisemos el Sistema Generalizado de Preferencias). O bien un país puede poner obstáculos a los productos que se consideren objeto de un comercio desleal procedentes de países específicos. Sin embargo, los acuerdos sólo permiten estas excepciones con arreglo a condiciones estrictas. En general, el trato NMF significa que cada vez que un país reduce un obstáculo al comercio o abre un mercado, tiene que hacer lo mismo para los mismos productos o servicios de todos sus interlocutores comerciales.
2. Trato nacional: Las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado. Lo mismo debe ocurrir en el caso de los servicios

² Tiene tanta importancia que es el primer artículo del GATT, que regula el comercio de mercancías. El principio NMF es también prioritario en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (artículo 2) y en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) (artículo 4), aunque en cada acuerdo este principio se aborda de manera ligeramente diferente. En conjunto, esos tres acuerdos abarcan las tres esferas principales del comercio de las que se ocupa la OMC (WTO, 2023).

extranjeros y los nacionales, y en el de las marcas de fábrica o de comercio, los derechos de autor y las patentes extranjeras y nacionales³. El trato nacional sólo se aplica una vez que el producto, el servicio o la obra de propiedad intelectual ha sido "nacionalizado", es decir, que ha ingresado al mercado. Por lo tanto, la aplicación de derechos de aduana a las importaciones no constituye una transgresión del trato nacional, aunque a los productos fabricados en el país no se les aplique un impuesto equivalente.

Además del comercio sin discriminaciones, la OMC tiene otros principios que se complementan con el primero, a saber:

- Comercio más libre: de manera gradual, mediante negociaciones. Los acuerdos permiten que los países introduzcan cambios gradualmente, mediante una "liberalización progresiva". Por lo general, los países en desarrollo disponen de plazos más largos para cumplir sus obligaciones.
- Previsibilidad: mediante consolidación y transparencia. Cuando los países convienen en abrir sus mercados de mercancías y servicios, "consolidan" sus compromisos. Con respecto a las mercancías, estas consolidaciones equivalen a límites máximos de los tipos arancelarios.
- Fomento de una competencia leal. La no discriminación es también el objeto de las normas relativas al *dumping* (exportación a precios inferiores al costo para adquirir cuotas de mercado) y las subvenciones. Las cuestiones son complejas y las normas tratan de establecer lo que es leal o desleal y cómo pueden responder los gobiernos.
- Promoción del desarrollo y la reforma económica. Los países en desarrollo necesitan flexibilidad en cuanto al tiempo preciso para aplicar los Acuerdos del sistema. Por otro lado, los países más ricos deben acelerar la aplicación de los compromisos en materia de acceso a los mercados que afecten a las mercancías exportadas por los países menos adelantados, y se pide que se les preste una mayor asistencia técnica. El actual Programa de Doha para el Desarrollo incluye las preocupaciones de los países en desarrollo por las dificultades con que tropiezan para aplicar los acuerdos alcanzados.

El sistema de solución de diferencias

³ Este principio de "trato nacional" (dar a los demás el mismo trato que a los nacionales) figura también en los tres principales Acuerdos de la OMC (artículo 3 del GATT, artículo 17 del AGCS y artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC), aunque también en este caso se aborda en cada uno de ellos el principio de manera ligeramente diferente (WTO, 2023).

Uno de los aspectos destacados del SMC es la posibilidad de contar con una instancia institucional propia que permita resolver los conflictos comerciales⁴: el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). La OMC es un lugar al que acuden los gobiernos de los países miembros para tratar de resolver los problemas comerciales que tienen entre sí, por lo que la solución de diferencias comerciales es una de las actividades básicas de la OMC. Se plantea una diferencia cuando un gobierno miembro considera que otro gobierno miembro está infringiendo un acuerdo o un compromiso que ha contraído en el marco de la OMC. Según la propia OMC "el procedimiento de solución de diferencias es la piedra angular del sistema multilateral de comercio y una contribución excepcional de la OMC a la estabilidad de la economía mundial" (WTO, 2023) y, si bien existen innumerables críticas al funcionamiento de este sistema, es uno de los mecanismos de solución de diferencias internacionales más activos del mundo⁵ (ver Gráfico 5.2).

Sus principios fundantes son la equidad, rapidez, eficacia y aceptabilidad mutua. Ante la situación de una diferencia los miembros de la OMC deberán recurrir al sistema multilateral de solución de diferencias en vez de adoptar medidas unilateralmente. Ello significa seguir los procedimientos convenidos y respetar los dictámenes emitidos.

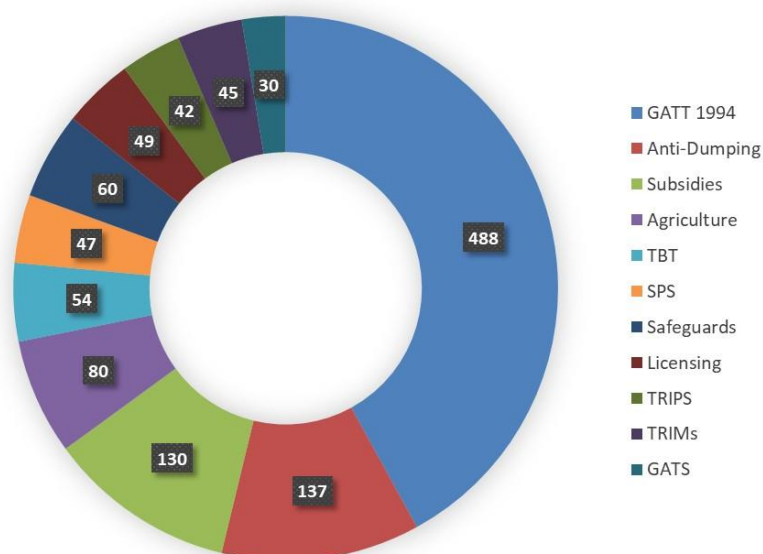
El Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) es el principal acuerdo de la OMC relativo a la solución de diferencias, las cuales pueden plantearse con respecto a cualquiera de los acuerdos comprendidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay que esté abarcado por el ESD. El Consejo General se reúne en calidad de Órgano de Solución de Diferencias para examinar las diferencias entre los Miembros de la OMC. El OSD tiene la facultad de establecer grupos especiales de solución de diferencias, someter los asuntos a arbitraje, adoptar los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación⁶, así como los informes arbitrales, vigilar la aplicación de las recomendaciones y resoluciones que figuran en dichos informes, y autorizar la suspensión de concesiones en caso de incumplimiento de esas recomendaciones y resoluciones (WTO, 2023).

Gráfico 5.2 Acuerdos invocados en las diferencias en el marco de la OMC (1995-2021)

⁴ En el GATT existía ya un procedimiento de solución de diferencias, pero no preveía plazos fijos, era más sencillo para los países obstruir la adopción de las resoluciones y en muchos casos pasaba mucho tiempo sin que se llegara a una solución concluyente.

⁵ Al 31 de diciembre de 2021, los Miembros de la OMC habían sometido 607 diferencias al Órgano de Solución de Diferencias (WTO, 2023).

⁶ El Órgano de Apelación se encarga de examinar las apelaciones. Se trata de un órgano permanente establecido por el Órgano de Solución de Diferencias y que está integrado por siete miembros representativos en términos generales de la composición de la OMC (WTO, 2023)



Fuente: adaptado de WTO (www.wto.org)

Aunque el procedimiento es en gran parte análogo al de un tribunal o corte de justicia, la solución preferida es que los países afectados examinen sus problemas y resuelvan la diferencia por sí solos. Así pues, la primera etapa es la celebración de consultas entre los gobiernos partes en la diferencia y, aun cuando el caso siga su curso y llegue a otras etapas, sigue siendo siempre posible la celebración de consultas y la mediación (WTO, 2023).

Una vez que se ha adoptado una decisión sobre la diferencia planteada, la cuestión prioritaria es que el "demandado" perdedor ponga su política en conformidad con la resolución o recomendación, y que se le dé tiempo para hacerlo. En cualquier caso, el OSD vigila la manera en que se cumplen las resoluciones adoptadas. Todo caso pendiente permanece en su orden del día hasta que se resuelva la cuestión.

Crítica y defensa de la OMC

Como dijimos anteriormente, que la constitución de un organismo como la OMC demorara casi cincuenta años, expone lo compleja y delicada que es la cuestión comercial para los países. La OMC, al igual que muchas de las otras instituciones de carácter multilateral y, al tratarse de un actor central del proceso de globalización, ha cosechado un sin número de críticas no solo desde lo económico sino desde múltiples sectores que ven afectadas sus realidades por los acuerdos allí alcanzados. Al mismo tiempo, se han generado un número similar de defensores del sistema multilateral de comercio que ven en la OMC un avance en el entendimiento global. No es objeto de este trabajo

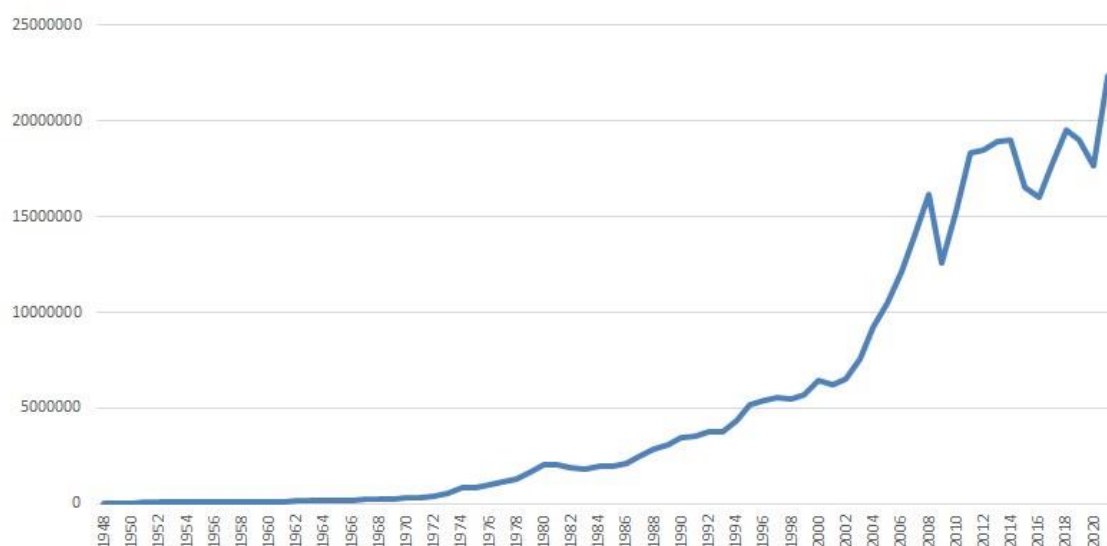
desarrollar esos puntos de vista, pero podemos comentar algunos de los principales puntos a favor y en contra de este organismo multilateral.

Para los críticos de la OMC este es un organismo funcional a los intereses de las grandes corporaciones. Las empresas multinacionales lograron con la OMC la herramienta para imponer sus ideas de la globalización a una enorme gama de actividades, ahora objeto del comercio. Se acusa a la OMC que a partir de los diversos acuerdos se impone armonizar estándares y uniformar reglas para la protección del ambiente, la salud pública y los consumidores pero que, en los hechos, reducen las leyes nacionales al mínimo común denominador frustrando los enunciados protectorios de dichos acuerdos. Cualquiera que se niegue a importar productos que sean dañinos a la salud o al ambiente primero deberá probar tal daño. Uno de los campos de batalla futuros es acerca de que parte tiene la carga de probar ese daño. Por otro lado, las condiciones en las que la OMC resuelve las disputas entre sus miembros no son claras. Los cónclaves integrados por expertos son hechos a puertas cerradas y sin rendir cuentas al público. Sorpresivamente las decisiones de la OMC han creado una virtual Corte de Justicia Internacional la cual establece legislación y sienta jurisprudencia, barriendo así con las leyes nacionales que protegen al ambiente o a la salud pública. Así la OMC se encuentra siguiendo un principio general según el cual ninguna nación tiene derecho a tener su propia política de comercio exterior. La cláusula de tratamiento nacional prohíbe cualquier discriminación que afecte a productos de origen extranjero, especialmente sobre la base de las condiciones sociales o ecológicas en los cuales los mismos son producidos. Es decir, es irrelevante, y no cuenta el análisis de los "procesos y métodos de producción". Ninguna referencia o consideración puede tenerse en relación al desarrollo sustentable o a los derechos humanos, y los actores del comercio internacional no podrán ser penados o recompensados en base a aquellas valoraciones. A su vez los países no desarrollados se quejan de que sus concesiones en materia de liberalización no son acompañadas por un comportamiento recíproco por parte de los EE.UU. o la Unión Europea y que las discusiones que desde el primer mundo se lanzan sobre protección ecológica o el evitar el trabajo infantil son solo proteccionismo disfrazado.

Otra corriente defiende a la OMC como una organización reguladora del comercio internacional y como beneficiosa para los países en vías de desarrollo para combatir el proteccionismo de los desarrollados. Los defensores de la globalización argumentan que, si bien indudablemente algunas grandes compañías tienen una indebida influencia sobre los gobiernos, las empresas lejos de tener las manos libres están limitadas por la competencia lo cual la OMC auspicia. El libre comercio limita y domestica a las grandes empresas nacionales por someterlas a la competencia extranjera: la OMC son simplemente gobiernos que

actúan juntos a los efectos de regular los mercados mundiales. La libre competencia no es la cura de todos los males, los gobiernos también necesitan regular y ellos pueden hacerlo. Desde este punto de vista las mayores presiones les vienen a los gobiernos de la opinión pública y no de las empresas transnacionales; pero los grupos que más presionan son los "anti globalización". A su vez estos militantes anti globalización son acusados de querer retroceder el mundo a la década de los '30 cuando la falta de acuerdo mundial produjo una guerra comercial entre los países llevando a la recesión internacional. La pobreza es un hecho terrible, pero la globalización puede ayudar: mientras el Producto Bruto Interno cayó 1% por año durante los años 1990 en los países en desarrollo no alcanzados por la oleada globalizadora, creció alrededor de un 5% por año en los inmersos en la globalización. Bajo este enfoque las reglas de la OMC protegen a ricos y pobres por igual. Costa Rica impugnó las restricciones de EE.UU. para exportar ropa interior y venció. De esto resulta que la OMC no es perfecta, pero es mejor que la ley de la jungla. Desde esta visión la OMC es más democrática de lo que generalmente se le atribuye. Todos los acuerdos son alcanzados por consenso y todo país tiene un veto a diferencia de la ONU, donde un núcleo reducido de naciones cuenta con este privilegio. Por otra parte, los acuerdos de la OMC son ratificados por los parlamentos nacionales, lo que supone su tránsito por los canales más democráticos existentes.

Gráfico 5.3 Exportaciones mundiales de mercancías 1948 – 2021 (en millones de U\$S a precios corrientes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de WTO

Más allá de la discusión de los diferentes puntos de vista sobre el accionar de la OMC, si observamos el desenvolvimiento de las

exportaciones mundiales desde la constitución del GATT hasta nuestros días (ver Gráfico 5.3), notaremos el impacto que el SMC ha tenido en el avance del comercio global, el cual se ha ido liberalizando progresivamente acompañando las necesidades estratégicas de las compañías multinacionales bajo la forma de producción posfordista, lo cual se evidencia en el fuerte impulso que ha tenido el comercio internacional desde fines de los años 1970 y, más notoriamente, desde la consolidación de la aceleración del proceso de globalización a inicios de los 2000. Sin dudas, sin el accionar de la OMC este desempeño no se habría alcanzado, o al menos, no satisfactoriamente para los principales actores del proceso.