

Grupo de Punta del Este (G.P.E.)

En defensa del multilateralismo y la reforma de la Organización Mundial del Comercio

Febrero 2019

<http://grupopuntadeleste.com>

Grupo de Punta del Este (G.P.E.)

En defensa del multilateralismo y la reforma de la Organización Mundial del Comercio.....	3
1. Diagnóstico	3
1.1. El problema.....	3
1.2. La urgencia: De la disfunción a la parálisis	4
2. La acción requerida.....	4
2.1. Lo urgente.....	5
2.2 Lo importante.....	8

Grupo de Punta del Este (G.P.E.)

En defensa del multilateralismo y la reforma de la Organización Mundial del Comercio

Inspirados por la reciente Declaración realizada por 33 profesionales latinoamericanos vinculados al comercio internacional¹, hemos constituido un grupo de análisis y propuesta², para la defensa del sistema multilateral del comercio y reforma de la Organización Mundial del Comercio.

Este grupo es una red independiente que no representa a miembro alguno de la OMC, ni a ninguna institución privada o pública. Actuamos a título individual, voluntario y en base a nuestra experiencia, personal, directa, extensa y en distintas responsabilidades, en la gobernanza del Sistema Multilateral de Comercio (SMC). Nos mueven dos propósitos:

- a) contribuir -particularmente en América Latina- a la toma de conciencia sobre la **gravedad y complejidad de la situación actual del sistema multilateral de comercio, y**
- b) promover -a nivel global- un debate constructivo y práctico, que contribuya a la búsqueda de **soluciones para el mismo**.

1. DIAGNOSTICO

1.1. El problema.

La política de poder, siempre presente en el sistema internacional, está ahora sustituyendo y sofocando la cooperación internacional basada en reglas.

Existe un rápido y creciente predominio del unilateralismo en la conducción de las relaciones económico-comerciales y paralelamente, una peligrosa erosión del sistema de normas, instituciones y principios, sobre los que se asentó el crecimiento del comercio y la economía mundial desde 1947.

¹<http://www.iei.uchile.cl/noticias/149594/a-latina-en-pro-del-multilateralismo-y-la-modernizacion-de-la-omc>

² *El grupo es conformado por Fernando de Mateo, Hernando José Gómez, Alejandro Jara, Héctor Torres, e interactúa con: Arancha González, Pascal Lamy, Patrick Low, Carlos Pérez del Castillo, y los ex – presidentes al inicio y final de la Ronda Uruguay; Enrique Iglesias y Sergio Abreu. También fueron consultados altos funcionarios retirados y en actividad de organismos internacionales tales como el Ing. Martín Piñeiro. El apoyo invaluable en la toma de notas de los tres días de trabajo estuvo a cargo de la experta María Cassarino. Los arreglos logísticos y de apoyo general fueron brindados por Carla Antonelli. Agradecemos particularmente a Horacio Sánchez-Caballero, mentor e inspirador de este grupo, por su iniciativa y apoyo a la reunión constitutiva que tuvo lugar en Punta del Este, Uruguay, del 8 al 10 de enero del 2019.*

La seguridad jurídica está en juego y el consecuente aumento de la incertidumbre tiene consecuencias muy negativas para los operadores comerciales, inversores, consumidores y gobiernos. En el corto plazo, está debilitando las perspectivas de expansión económica; y, en el largo coarta la potencialidad del comercio internacional, como instrumento para impulsar el crecimiento y financiar el desarrollo.

1.2. La urgencia: De la disfunción a la parálisis

Las disfunciones de la OMC se advierten en tres terrenos de su mandato: en sus capacidades de foro de negociación, de solución de controversias y de administración de implementación de los acuerdos cubiertos por la OMC.

De esta situación de disfuncionalidad podríamos deslizarnos, en corto plazo, a una etapa de parálisis, de la cual sería, quizás, muy difícil extraernos.

Solución de diferencias. El statu quo actual inmovilizará el mecanismo de solución de diferencias. La falta del número mínimo de “jueces” en el Órgano de Apelaciones provocará una situación inédita en la OMC. El Órgano de Apelaciones de un total de siete miembros, funciona actualmente con 3 miembros, es decir el mínimo. En diciembre de 2019, dos miembros finalizan su mandato y quedará un solo miembro y por tanto dejará de funcionar. Si bien los grupos especiales seguirán constituyéndose, es muy improbable que el Órgano de Solución de Diferencias pueda adoptar informes que sean apelados y por lo tanto no llegará a “dictar sentencia firme”.

Función normativa. Hubo avances legislativos en el año 2013 (Acuerdo de Facilitación del Comercio) y en el 2015, en la décima Conferencia Ministerial (eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas y una exención de ciertas medidas en materia de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria). No obstante, la OMC ha sido incapaz de continuar la reforma de las políticas agrícolas (tal como comprometido en 1995) o de avanzar multilateralmente ante los desafíos del comercio del siglo XXI (por ejemplo, en materia de inversiones, coherencia regulatoria y economía digital). Tanto ante problemas antiguos pero vigentes, como ante los nuevos desafíos, la OMC no logra consensos a nivel multilateral.

En el corto plazo, esta situación se agravará si en la próxima Conferencia Ministerial en junio de 2020 en Kazajistán, no se llegara a un acuerdo multilateral al menos mínimo, sobre la prohibición de los subsidios a la pesca ilegal, no declarada y no reportada (IUU).

Función administrativa. La eficaz operación de los acuerdos multilaterales vigentes asegura la transparencia de las políticas comerciales y un efectivo monitoreo colectivo. Sin embargo, hay una notoria falta de muchos miembros en notificar –como lo exigen los acuerdos vigentes- medidas que afectan el comercio. Esto afecta de manera especial a los países con menos recursos para identificar aquellas que pueden afectarlos. En la esfera de las subvenciones, este problema es particularmente serio. El impacto negativo es acrecentado por la decisión de espaciar la frecuencia de los exámenes de política comercial de los miembros, que no parece ser una medida que contribuya a la necesaria transparencia.

2. LA ACCIÓN REQUERIDA

La tarea colectiva que tenemos por delante implica repensar el multilateralismo comercial y adecuarlo a los requerimientos del siglo XXI.

No todo pasa por una reforma de la OMC, ni todas las reformas imaginables son posibles de inmediato. El comercio internacional es quizás solo un tercio del problema, los otros dos tercios tienen que ver con cómo procesamos tanto el malestar con la globalización, como la insatisfacción por una prosperidad –global e inédita- pero mal distribuida.

El cambio en la estructura del poder económico mundial parece impactar directamente en el sistema multilateral de comercio. Ciertamente no existen las condiciones de la posguerra que permitieron el GATT de 1947. Este último, pasó de ser un acuerdo comercial provisorio, a constituirse en el marco institucional robusto de la OMC. Esto se llevó a cabo en el marco de una convergencia general entre sus principales Partes Contratantes y con una participación creciente de los países en desarrollo en la economía mundial.

Los cambios no fueron únicamente en términos de participación en el producto bruto mundial. Las principales economías que participaron en ese proceso de convergencia eran economías de mercado, tenían un alto ingreso per cápita, eran democracias liberales y tenían con los Estados Unidos algún grado de dependencia de su seguridad estratégica. En todos y cada uno de los cuatro aspectos mencionados, la relación ahora con China es muy diferente. Esto plantea un desafío central y **nos interrogamos si el sistema de reglas a reconstruir no es acaso uno que, sin dejar de procurar la convergencia, acepte y preserve la coexistencia.**

Inmersos así en un contexto de cambios tan profundos, tenemos presente que el relanzamiento institucional será una tarea de largo aliento. Esto no va a construirse sin entendimientos mínimos entre el nuevo G2 China/Estados Unidos. Creemos que los países de América Latina y, en general, todos lo que tienen que perder sin las garantías y certezas que brinda el sistema multilateral de comercio, están llamados a promover entendimientos entre China y Estados Unidos, que ayuden a preservar el sistema y mejorarlo.

Mientras eso sucede, es necesario diferenciar entre lo que requiere solución inmediata (lo urgente), y lo que necesita una paciente construcción de consenso (lo importante).

Con esas realidades en mente, decidimos realizar propuestas, dirigidas a:

- a) Evitar daños irreversibles al sistema multilateral.
- b) Restablecer la confianza y crear gradualmente las condiciones para la reforma.
- c) Procesar cambios institucionales de manera orgánica, gradual y desde la base.

2.1. Lo urgente

A. En el Sistema de Solución de Diferencias

Lo más urgente es evitar el colapso del Mecanismo de Solución de Diferencias con la parálisis del Órgano de Apelación.

Se ha quebrado aquí un equilibrio político y jurídico fundamental que –de manera urgente- es necesario comenzar a restablecer. Un sistema de arbitraje obligatorio como el de la OMC, con jurisdicción exclusiva y un grado muy alto de automaticidad, pero inserto en un organismo fuertemente inter-gubernamental, solo es viable sobre la base del **principio de que no aumentará ni disminuirá los derechos y obligaciones consagrados en los acuerdos abarcados a los que arribaron los Estados Miembros, como producto de una negociación.** Tal principio -que podríamos denominar la clave de bóveda del sistema- se encuentra consagrado en los artículos 3.2 y 19.2. del E.S.D.

Preocupa también la elaboración informal, pero doctrinaria del Órgano de Apelación, de una suerte de sistema de “*stare decisis*” vertical (de obligatoriedad del precedente judicial), según el cual los grupos especiales deben actuar conforme a los precedentes establecidos por el Órgano de Apelación.

Recomendación

Una tregua es necesaria para iniciar la reconstrucción de la confianza. Para ello es necesario un diálogo político serio para destrabar la actual situación y designar a los miembros del Órgano de Apelación.

Ese diálogo ya parece haberse iniciado en torno al Embajador David Walker y dicho proceso debería ser seriamente apoyado por todos.

A nuestro juicio, los miembros de la OMC tendrían que, a la brevedad, comenzar por reafirmar algunos principios elementales y entendimientos básicos sobre la base de lo dispuesto en el Entendimiento sobre Solución de Diferencias como:

- a) **Órgano de Solución de Diferencias.** La entidad superior a cargo de la administración del sistema de solución de diferencias es un órgano de naturaleza intergubernamental, es decir, el OSD, y no el Órgano de Apelación. Tanto este último como los Grupos Especiales, son órganos auxiliares del Órgano de Solución de Diferencias, órgano político al que “ayudan” a formular las recomendaciones o resoluciones.
- b) **Objetivo.** El propósito del OSD es “...lograr una solución satisfactoria de la cuestión, en conformidad con los derechos y las obligaciones dimanantes del Entendimiento y de los acuerdos abarcados” (art.3.4 del ESD)
- c) **Exégesis legítima.** La interpretación de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y el Acuerdo por el que se establece la OMC es una facultad que reposa en forma exclusiva y excluyente en la Conferencia ministerial o el Consejo General según lo establece específicamente el Artículo IX 2 del Acuerdo constituyente de la OMC. Ello implica que –lógicamente- la interpretación de los Grupos Especiales y del OA debe ser restrictiva y ceñirse a los textos negociados.
- d) **Imperio de los miembros.** Siendo la OMC un marco institucional intergubernamental dirigido por sus miembros, no existe en el sistema un “derecho derivado”, ni otra fuente de derecho que los textos de los acuerdos e instrumentos conexos incluidos en los anexos del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC.
- e) **Jurisprudencia no vinculante.** Los precedentes de resoluciones adoptadas por el OSD establecen obligaciones solo para las partes en disputa y constituyen solamente una guía para grupos especiales.
- f) La reafirmación de estos principios facilitaría el diálogo y podría ser una solución al impasse en que se encuentra el Órgano de Apelación, **permitiendo designar la totalidad de sus miembros.**

La propuesta que presentamos está dirigida a atender la **urgencia** y no implica, por el momento, realizar modificaciones al texto del ESD, sino llegar a un acuerdo que reafirme principios ya existentes en el mismo, pero que en el correr de los años parecen haber sido puestos en cuestionamiento en el funcionamiento concreto del sistema.

No hay duda, sin embargo, de que es necesario un esfuerzo serio de los Miembros por mejorar el mecanismo de solución de diferencias. Esto podría obtenerse a través de un **diálogo político que permita construir los consensos necesarios** para resolver los distintos problemas identificados, en el funcionamiento del sistema de solución de diferencias. En la sección 2.2.a) siguiente hacemos una propuesta en ese sentido.

B. En la función de negociación

Es urgente mostrar que los países Miembros de la OMC pueden llegar a acuerdos sobre temas relevantes. Esto se lograría concretando sin más demora un acuerdo, quizás mínimo, temporario y evolutivo, sobre disciplinas integrales y efectivas que prohíban ciertas formas de subsidios a la pesca que promueven la sobrecapacidad y la sobrepesca, y eliminen los subsidios que contribuyen a la pesca ilegal No regulada y No reportada.

Tal fue el objetivo comprometido a nivel ministerial reiteradas veces y, por último, en 2017 en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. Han pasado 22 años desde que el tema de los subsidios que contribuyen a la sobre pesca se planteó por primera vez en la OMC y 14 desde que los ministros acordaron en la Conferencia de Hong-Kong, negociar su prohibición. Entretanto, el porcentaje de la población de peces explotadas un nivel biológicamente insostenible aumentó, según registros de la FAO, de 23% a 33 %. La sobrepesca es sin duda multicausal, pero la contribución de los subsidios es significativa y marca los altísimos costos de oportunidad que pagamos, por la inacción, tanto en términos de recursos naturales, como de oportunidades de empleo y seguridad alimentaria.

Más allá de las ventajas de tal acuerdo, debe tenerse presente que, si una vez más se pospone una conclusión de estas negociaciones, el daño a la credibilidad de la OMC, en las presentes circunstancias, podría ser definitivo.

Varios países latinoamericanos tuvieron un papel protagónico en instalar y defender esta agenda. Sería importante que -con pragmatismo- contribuyeran ahora a la búsqueda de los consensos necesarios para un acuerdo.

Es importante también, reconocer y apoyar la iniciativa de casi la mitad de los miembros de la OMC, para comenzar negociaciones en materia de comercio electrónico. Legislar en esta materia sería un impulso institucional mayor para la OMC, en un área en la cual la institución viene trabajando desde 1998.

C. En la función de administración de los acuerdos

Para restablecer la confianza en el sistema y entre los miembros, es también urgente fortalecer los mecanismos de transparencia y monitoreo, corrigiendo en particular los incumplimientos en las notificaciones. Estaremos haciendo una serie de propuestas concretas en este sentido, con un conjunto de medidas de rápida implementación (ver punto 2.2.3.)

2.2. Lo importante

a) *Diálogos de política para recuperar la confianza y así crear las condiciones para la reforma*

Creemos que la **elaboración de una agenda para “diálogos de política”**, y la creación de un espacio “cerrado”, donde los participantes no puedan ser responsabilizados por lo que dijeron (a fin de que puedan dialogar con libertad y explorar soluciones innovadoras) podría incitar a discusiones constructivas, mejorar la confianza y entendimientos mutuos y la conciencia sobre los desafíos comunes.

El diálogo es necesario para abordar el uso de políticas comerciales que distorsionan el comercio y que son de importancia sistémica, así como discutir nuevos desafíos que han surgido de la revolución digital.

Los diálogos de política pueden servir para construir consensos y ser una antesala de la negociación, pero los concebimos separados de ella. La determinación de la agenda de los "diálogos sobre políticas" será fundamental para su éxito. Se debe evitar la práctica de utilizar el consenso para bloquear el inicio de diálogos de políticas. No menos importante será seleccionar un presidente capaz. Debería ser una persona con probada independencia y habilidades diplomáticas; un generador de consenso confiable que podría ayudar a los participantes a evaluar problemas reales en su dimensión práctica.

b) *Cinco propuestas para procesar cambios de manera orgánica, gradualmente y desde la base.*

El sistema multilateral no es un fin en sí mismo, pero es imposible imaginar un mundo interdependiente sin sistema, sin normas.

Por esa razón, enfocar el tema de la reforma de la OMC representa repensar el multilateralismo en el siglo XXI. Con esta línea conductora, nos proponemos elaborar cinco documentos breves de propuestas, en áreas específicas, que lejos de nostálgicamente intentar recrear una OMC que ya no es funcional, contribuyan a un debate sobre el futuro y sobre las transformaciones necesarias para tener una organización adaptada a las necesidades del siglo XXI. En un comienzo, estaremos presentando propuestas sobre:

1. Abrir un diálogo político sobre el Trato Especial y Diferenciado adecuado a las realidades del presente.
2. Explorar la posibilidad de una Agenda Integrada sobre Medidas no Arancelarias
3. Fortalecer la transparencia de las políticas comerciales mediante un sistema robusto de notificaciones y monitoreo.
4. Robustecer y dar coherencia al análisis y la cooperación técnica de la OMC.
5. Facilitar una cooperación orgánica y la coherencia con otros organismos internacionales.

En conclusión, quienes constituimos este Grupo de Punta del Este, estamos convencidos que es el multilateralismo, y no las políticas unilaterales, el que dará respuesta a los múltiples desafíos de una economía mundial inevitablemente interdependiente. Es sí necesario repensar el sistema multilateral de acuerdo a las nuevas realidades económicas, políticas y sociales, pero sin perder de vista la necesidad de un sistema de normas que otorgue previsibilidad y seguridad jurídica a todos los actores. Solo así será posible que el comercio continúe siendo un instrumento para alcanzar nuestros objetivos de desarrollo sostenible. La reforma de la OMC deberá realizarse en un proceso formal, necesariamente precedido de un restablecimiento de la confianza y del diálogo. En América Latina debe tomarse plena conciencia de los desafíos del momento y estamos dispuestos a realizar nuestro aporte en este sentido. Asimismo, estamos preparados a contribuir al debate global, aportando nuestro conocimiento, experiencia y propuestas.