



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA



**Observatorio Colombiano
de Tratados Comerciales**

Informe de Coyuntura Económica N°13

Vicerrectoría de Investigaciones

Jenny Paola Danna-Buitrago

Directora Línea de Investigación Globalización y Desarrollo Sostenible

Directora Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales

*Directora del Grupo de Investigación Reflexión Económica,
Administrativa y Contable (REAC)*

Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables

Álvaro Luis Mercado Suárez

Decano

Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales

Alexander Beltrán Aguilera

Asistente de Investigación

Enero - marzo de 2019
ISSN: 2539-1046

Bogotá D.C.



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA

**OBSERVATORIO COLOMBIANO DE TRATADOS COMERCIALES - OCTC
INFORME DE COYUNTURA No. 13**

Erosión y cuestionamiento del sistema multilateral de comercio

Por:

Carlos Alberto Chaves García

Magister en análisis de problemas políticos, económicos e internacionales -
Universidad Externado de Colombia.

Politólogo - Universidad Nacional (Sede Bogotá)

Docente e investigador - Universidad Santo Tomás

Director del Centro de Investigación de la Facultad de Gobierno y

Relaciones Internacionales - Universidad Santo Tomás

Investigador invitado del Observatorio Colombiano de Tratados Comerciales



Informe de Coyuntura No. 13

Con creciente preocupación se habla cada vez más de una ruptura o cambio de época al señalarse que la integración económica global en clave multilateral como principio fundacional de las relaciones económicas internacionales de la segunda parte del siglo XX, se ha debilitado gravemente en una relación directamente proporcional al auge de nuevas instancias de regulación comercial a nivel bilateral, plurilateral y transregional.

Bajo este contexto, el sistema multilateral de comercio ha ido perdiendo eficacia para adaptarse a los cambios globales y la intersección de los planos global/regional/interregional/nacional que configuran las estrategias de inserción internacional de los países y de las regiones; por lo que terminan desequilibrando su normal funcionamiento. Precisamente, la búsqueda de equilibrios entre el espacio multilateral versus los múltiples espacios de comercio preferencial tanto regionales como interregionales, es uno de los mayores y urgentes desafíos para garantizar la vigencia a futuro del escenario multilateral (Peña, 2017).

Los resultados de las últimas rondas de negociaciones multilaterales permiten observar la denunciada erosión del sistema multilateral de comercio. A pesar de que en las cumbres ministeriales de Bali (2013) y Nairobi (2015) se lograron avances en términos de acuerdos y compromisos vinculantes¹ que contrastan con el anterior periodo de parálisis en el proceso negociador desde que se lanzó la Ronda de Doha en 2001-2011, la onceava cumbre de la OMC desarrollada en Buenos Aires (2017) significó un nuevo retroceso en las expectativas de concluir satisfactoriamente dicha ronda y avanzar en compromisos más profundos de liberalización. En efecto, la cumbre ministerial culminó sin un consenso general que permitiera a los miembros algún acuerdo trascendental en temas sensibles como el manejo de subsidios industriales, el acceso a mercados agrícolas y la facilitación de inversiones².

La extraña sensación de los resultados de la cumbre de Buenos Aires sintetizada bajo el slogan “amarga decepción” por el secretario general de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Roberto Azevedo, refleja la debilidad de la OMC como instancia de coordinación multilateral y su actual incapacidad de generar consensos en agendas y temas sensibles, pero de necesaria regulación comercial, los cuales se encuentran bloqueados por posturas proteccionistas lideradas por Estados Unidos y los crecientes niveles de desconfianza de otros países en reacción a estas posturas. Todo esto en conjunto, termina minando los avances del proceso negociador y deslegitimando los alcances del multilateralismo. En palabras de Azevedo:

El multilateralismo no es obtener lo que queremos sino lo que es posible. Si valoramos el sistema tenemos que venir sabiendo que hay que hacer concesiones a veces dolorosas, y eso es algo que faltó en esta reunión. El sistema no es perfecto pero es el mejor que tenemos, lo lamentaríamos mucho si lo perdiéramos (Carbone, 2017)

Esta erosión del multilateralismo comercial se expresa a partir de diversos factores evidenciados en los últimos años: a) el desgaste y la revisión del formato de negociación multilateral, b) la proliferación de acuerdos prefe-

¹ En la cumbre de Bali se logró el acuerdo de facilitación del comercio (primer acuerdo multilateral logrado en la OMC desde la creación de la misma) y en la cumbre de Nairobi se acordaron compromisos en materia de competencia de exportaciones agrícolas, eliminación de subsidios, mecanismos de salvaguardia especial para países en desarrollo y trato preferencial para proveedores de servicios de países menos avanzados (PMA). No obstante, estos logros no logran compensar la agenda ambiciosa pactada en la Ronda de Doha, bautizada retóricamente como el Programa de Doha para el desarrollo, ya que uno de sus objetivos es mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo.

² Ni siquiera fue posible generar una declaración ministerial, que es el documento que expresa que se logró un consenso en un área determinada: los 164 ministros presentes no alcanzaron un consenso necesario para arribar a la firma de un documento final y sólo se logró una declaración conjunta que apenas reúne un listado de expresiones aisladas de deseo para mejorar los flujos comerciales internacionales.

renciales regionales, interregionales y plurilaterales de naturaleza discriminatoria, que terminan compitiendo con el ámbito multilateral en la generación de estándares regulatorios del comercio mundial c) el deterioro del espacio multilateral como foro de solución de controversias ante la arremetida de medidas sancionatorias unilaterales bajo el actual entorno de guerras comerciales; y d) el desacoplamiento entre las nuevas tendencias del comercio internacional del siglo XXI versus el marco normativo del sistema multilateral comercial del siglo XX³.

A continuación, se describen con más detalle estos factores:

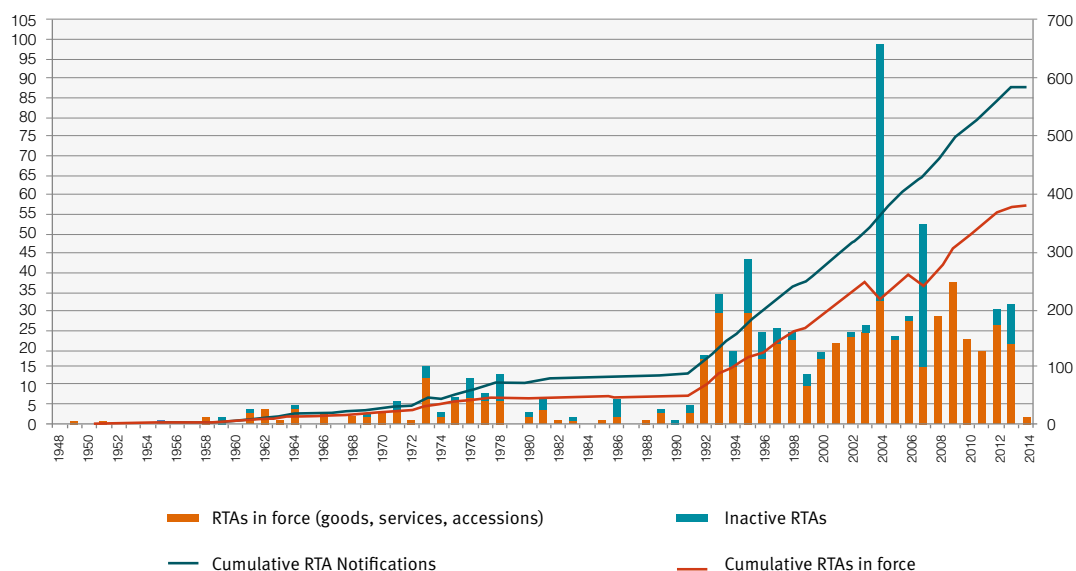
a. Desgaste y revisión del formato de negociación multilateral⁴:

Las rondas ministeriales de la OMC se han orientado por el esquema negociador de single undertaking o de compromiso único en el que prácticamente todos los puntos de la negociación forman parte de un todo indivisible, y nada puede acordarse por separado - “Nada está acordado hasta que todo esté acordado” -, pero este esquema ha demostrado sus limitaciones frente a opciones más flexibles de negociación gradual como en la cumbre de Bali (2013) en la que se logró el acuerdo de facilitación del comercio. Romper con el principio del compromiso único, resulta a corto plazo urgente para dotar de flexibilidad negociadora al sistema multilateral y devolverle a la OMC su relevancia como foro de negociación comercial (Zelicovich, 2017).

b. La proliferación de acuerdos preferenciales regionales, interregionales y plurilaterales de naturaleza discriminatoria:

El ámbito multilateral se enfrenta cada vez más a la creciente competencia de nuevos escenarios de negociación y regulación comercial que se configuran como nuevos instrumentos de política exterior económica para los países. En efecto, en la última década se observa el auge del enfoque bilateral a partir de la oleada de tratados de libre comercio, como se presenta en la figura uno. El enfoque plurilateral con el lanzamiento de acuerdos sectoriales que regulan temas excluidos y/o no consensuados en la Ronda de Doha, tales como el Acuerdo Regional de Servicios (TISA, en inglés)⁵, la renegociación del Acuerdo de Compras Públicas (GPA)⁶; y el fenómeno del transregionalismo (Gardini y Malamud, 2014) o regionalismo cruzado (Crawford y Fiorentino, 2005). Este enfoque desafía la noción de que la integración económica solo puede proceder por vía multilateral o regional. Esta nueva tendencia de acuerdos mega-regionales o de asociaciones estratégicas entre países de diferentes regiones, ha tomado gran relevancia estratégica a partir del acuerdo de asociación transpacífico (TPP), el acuerdo transatlántico de comercio e inversiones entre Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP actualmente en proceso), y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) liderada por China.

Figura 1. Expansión de acuerdos comerciales



Fuente: Bartesaghi (2017).

c. El deterioro del espacio multilateral como foro de solución de controversias:

La actual coyuntura internacional marcada por la proliferación de medidas unilaterales de restricción comercial, los discursos de guerras comerciales y las lógicas de afectar al vecino, reflejan un contexto de creciente neoproteccionismo adverso al espíritu del multilateralismo comercial. La ofensiva proteccionista liderada por las decisiones del gobierno de Donald Trump contra las bases del libre comercio en el último año (la salida de Estados Unidos del TPP, el socavamiento y renegociación forzada del TLCAN, el rechazo a los mandamientos de la OMC, su liderazgo negativo en la cumbre ministerial en Buenos Aires (2017), las sanciones comerciales contra socios históricos como Canadá (en relación a los aranceles contra acero y aluminio), la Unión Europea, las sanciones contestadas por China, y el creciente nivel de incertidumbre global sobre el futuro de las relaciones comerciales con Estados Unidos, ponen de manifiesto la crisis de la gobernanza del comercio global, la inminencia de una verdadera guerra económica destructiva para todos y la posible ruptura de la capacidad de consenso, que es la razón de ser del sistema multilateral de comercio.

Así mismo, se observa un intencionado debilitamiento del mecanismo multilateral de solución de controversias, instancia que ha permitido a los países en desarrollo una mejor defensa de sus intereses en determinados temas⁷, tal es el caso de Brasil y su batalla con Estados Unidos por el algodón subsidiado en 2005, e India en la protección de sus semillas ancestrales contra las semillas de origen transgénico. En febrero de este año los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) emitieron una declaración en la que abogan por la defensa de dicho mecanismo como condición fundamental para preservar un entorno abierto y más seguro para el comercio mundial basado en normas estandarizadas (Elek, 2018).

d. El desacoplamiento de las normas de comercio del siglo XX versus las necesidades de comercio del siglo XXI:

De acuerdo con Baldwin (2011) el regionalismo del siglo XXI designa a los nuevos esquemas de integración económica propios de la época, señalados en el literal (b), y supone que la nueva forma de regulación de las relaciones comerciales internacionales es funcional al nexo entre servicios-comercio e inversión que sustenta y exige el nuevo paradigma productivo de cadenas globales de valor. Este fenómeno responde a las necesidades de nuevos estándares regulatorios tipo normas OMC Plus y OMC X que promueven los acuerdos de última generación como el TPP y el TTIP.

Para la OMC, resulta imprescindible comenzar a tratar estas nuevas agendas temáticas, para ponerse a tono con los nuevos tiempos y no verse relegada por la regulación generada por la parainstitucionalidad normativa de los nuevos acuerdos comerciales, ya que como señala Elek:

The dispute settlement process cannot be expected to survive unless the WTO catches up with the rapid evolution of international commerce. WTO rules on intellectual property rights are out of date. There are no agreed multi-lateral disciplines on international investment or on labour and environmental standards. The WTO has not been able to agree on any framework or principles for e-commerce. Unless the WTO can begin to deal effectively with these matters, attention will continue to drift towards preferential trade agreements. (Elek, 2018).

A pesar del fracaso de la conferencia de Buenos Aires, la OMC sigue con vida pero su futuro como escenario privilegiado para la regulación de las relaciones comerciales internacionales es muy incierto a menos que el sistema multilateral corrija sus errores de funcionamiento operativo, se aborde necesariamente en clave multilateral la discusión estratégica de nuevas temáticas para avanzar en la armonización de estándares vis a vis los acuerdos regionales, se involucre a diversos actores sociales en la generación de nuevas regulaciones para superar la histórica imagen de la OMC como una institución antisocial, y se garantice la vigencia del mecanismo de solución de controversias que le sigue otorgando legitimidad a la OMC.

³ Fenómeno que da sustento al enfoque teórico del regionalismo del siglo XXI (Baldwin, 2011).

⁴ La última cumbre ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires (diciembre 2017) reflejó el estancamiento de los objetivos de la Ronda Doha y la rigidez en las posturas negociadoras de países como Estados Unidos, que bajo la administración Trump ha adoptado una postura anti-multilateral.

⁵ Acuerdo negociado desde 2013 por 23 países incluida la Unión Europea, y busca abrir los mercados y mejorar las normas en materia de concesión de licencias, servicios financieros, telecomunicaciones, comercio electrónico, transporte marítimo y desplazamiento temporal de trabajadores para la prestación de servicios.

⁶ Acuerdo que entró en vigor en 2014, su objetivo fundamental es la apertura mutua de los mercados de contratación pública entre sus miembros. Como resultado de varias rondas de negociaciones, los miembros han abierto a la competencia internacional (es decir, a los proveedores de las Partes en el Acuerdo que ofrecen bienes, servicios o servicios de construcción) actividades de contratación por un valor estimado en 1,7 billones de dólares EE.UU. anuales. Ver en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm.

⁷ En la primera década de funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias Comerciales (OSD), los acuerdos más citados, según el número de consultas presentadas, fueron el GATT, el de Antidumping y el de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Posteriormente viene el Acuerdo Agrícola y un quinto grupo de acuerdos sobre licencias, salvaguardias, obstáculos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias (Salles, 2006). Esta tendencia se ha mantenido en la segunda década.

Referencias

- Baldwin, R. (2011). 21st.Century regionalism: filling the gap between 21st century trade and 20 the century trade rules. Working paper. Ginebra, Suiza: WTO.
- Bartesaghi, Ignacio (2017). La integración regional en Asia-Pacífico: el caso de la ASEAN, la APEC y el RCEP. En Phillips, Laura (comp). *Agota Latinoamericana*, Tomo 2, UDCA:Bogotá.
- Carbone, F. (2017). Recuperado de: <https://tradenews.com.ar/la-amarga-decepcion-que-dejo-la-ministerial-de-la-omc/>.
- Crawford, J. & Fiorentino, R. (2005). The changing landscape of regional trade agreements, WTO, discusión papers, N°8.
- Elek, A. (9 de febrero de 2018). How can East Asia defend the WTO, East Asia Forum. Recuperado de: <http://www.eastasiaforum.org/>.
- Gardini, G. & Malamud, A. (2014). Debunking interregionalism: concepts, types and critique. Working paper No.38, Atlantic Future, Barcelona.
- Peña, F. (2017). La crisis en el multilateralismo y en los acuerdos regionales. Serie Acontecer mundial, Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá.
- Salles, J. (2006). Una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: avances y desafíos. CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile.
- Zelicovich, J. (2017) ¿Está viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las conferencias ministeriales de Bali y Nairobi. En Revista UNISCI / UNISCI Journal, N° 44 (Mayo 2017).



LOS LIBERTADORES
FUNDACIÓN UNIVERSITARIA