

REFLEXIONES SOBRE EL MULTILATERALISMO Y FUTURO DEL SISTEMA MUNDIAL DE COMERCIO

ALEJANDRO JARA PUGA

**Ex Director General Adjunto
de la Organización Mundial de Comercio**

Introducción

En una perspectiva histórica, se puede apreciar que desde su creación el sistema multilateral de comercio nunca ha vivido una situación tan crítica como la actual.

En el presente trabajo se presentarán unas breves pinceladas para caracterizar esta situación; luego, se plantearán algunos posibles escenarios; y, por último, se examinarán la situación y posicionamiento de Chile y la región latinoamericana en el sistema multilateral.

Declive de un sistema de controversias

El año 2001 se inició una nueva ronda de negociaciones comerciales llamada la Ronda de Doha para el Desarrollo, abarcando varios temas antiguos y nuevos. Si bien dicha Ronda está muerta, aún subsisten los problemas que ese esfuerzo de negociación trató de resolver. El asunto principal fue la agricultura, el sector más atrasado en materia de liberalización del comercio. El año 2008 fue la última vez que se intentó lograr un acuerdo para entrar en la etapa final de la Ronda de Doha, cuando se comprobó que no había apoyo político entre los principales actores. A ello se sumó la crisis financiera del 2008-09 que tuvo un impacto brutal, principalmente en las economías industrializadas.

Esto redujo aún más la intención política de los gobiernos para avanzar en la profundización de la cooperación multilateral en el plano comercial.

En efecto, ya en 2008 se podía observar el inicio de la abdicación del liderazgo que Estados Unidos había ejercido desde 1947, lo que se apreció muy bien en la Ronda de Doha. El objetivo principal de dicho evento fue continuar con la reforma de las políticas agrícolas, principalmente en los países desarrollados. Sin embargo, el Gobierno del Presidente Bush concluyó que no contaba con el apoyo suficiente en el Congreso, particularmente en el Senado, para convenir resultados que reducirían los apoyos internos otorgados a sus agricultores. El sistema electoral estadounidense sobrerrepresenta a los sectores agrícolas de la población, por tanto, el Ejecutivo no estuvo dispuesto a invertir capital político para vencer esa resistencia.

Tanto EE.UU. como otros países procuraron responsabilizar de la Ronda de Doha a las economías emergentes de China, Argentina, Brasil, India e Indonesia, alegando que su crecimiento hacía necesario que hicieran concesiones más profundas que otros países en desarrollo en productos industriales, para lograr así resultados ambiciosos en agricultura. Las ofertas de algunos de estos países no bastaron. Durante el gobierno del Presidente Obama, el liderazgo disminuido de los EE.UU. se mantuvo y, es más, se agudizó con el Presidente Trump.

Asimismo, entre otros acontecimientos importantes, cabe destacar el bloqueo de los EE.UU. para la renovación de los miembros del Órgano de Apelación de la OMC, lo que condujo a su parálisis desde fines de 2019, menoscabando una pieza central del sistema de solución de controversias. Es notable que ante esta situación, un grupo de 23 miembros (contando a la Unión Europea) hayan establecido un mecanismo transitorio de arbitraje, con el objetivo de que reemplace al Órgano de Apelación que opere en casos de apelaciones en controversias entre dichos miembros. Entre los participantes está Chile.⁶⁵

Se suma a lo anterior la denominada “Guerra Comercial” que inicia con el gobierno de Trump, subiendo aranceles a importaciones de acero y aluminio procedentes de varios países, para luego tomar medidas similares contra productos chinos y ejercer amenazas a otros por diversas razones, como fue el caso de México en materia migratoria. Por su parte, muchos de los países afectados, además de recurrir al sistema (semi-paralizado) de solución de controversias de la OMC, aplicaron medidas de represalia contra productos de EE.UU. Se advierte que todos los involucrados actuaron al margen de la OMC, independientemente de la legalidad de las medidas aplicadas. En resumen, una situación caótica.

Alternativas para facilitar el intercambio comercial

No obstante la parálisis de la ronda de Doha, se lograron algunos avances, aunque parciales y modestos. Así el acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2013, recoge una práctica reciente en administración de procedimientos relativos a las operaciones de importación y exportación en aduanas y otras reparticiones públicas, así como en

⁶⁵ Los participantes en el Multi-Party Interim Arrangement (MPIA) son: Australia, Benin, Brasil; Canadá; China; Chile; Colombia; Costa Rica; Ecuador; Guatemala; Hong Kong, China; Islandia; México; Montenegro, Nueva Zelandia; Nicaragua, Noruega; Pakistán; Singapur; Suiza, Ucrania, Unión Europea y Uruguay

materia de transparencia y libertad de tránsito. Ha sido gracias a muchos acuerdos bilaterales de libre comercio y al apoyo de agencias internacionales, como el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo (como el BID), el que varios países ya habían incorporado estas obligaciones, o están en vías de lograrlo.

En la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi en 2016, se logró aprobar la prohibición de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas. De manera que, gracias a una propuesta de Brasil y la UE, se consolidó la realidad del mercado, pues dichos subsidios se usaban muy escasamente, dado que la mayor demanda por proteínas había redundado en precios elevados en los mercados internacionales.

En materia de subsidios pesqueros, en 2001 se iniciaron las negociaciones tendientes a eliminar determinadas formas de subvenciones a la pesca, que contribuyen a la sobre-capacidad y la sobreexplotación. Estas negociaciones están aún pendientes y existe una razonable expectativa de que pudieran concluir a fines de 2021.

Asimismo, en el comercio electrónico, la facilitación de inversiones, regulaciones domésticas en servicios y en las pequeñas y medianas empresas hay esfuerzos encaminados para obtener resultados, aunque sea de manera “plurilateral”. Esto quiere decir que se han formado grupos de 80 o más países para negociar en estos temas, dado que no ha habido un consenso para proceder de manera multilateral. Está por verse si van a haber resultados positivos en estas áreas y si los resultados se van a aplicar sobre una base más favorecida. Es decir, si van a beneficiar a todos los países, inclusive aquellos que no han participado en las negociaciones respectivas.

En medio de todo continúa la espiral de negociaciones de acuerdos de libre comercio. Ello indica que, pese al aumento del proteccionismo y a las debilidades del sistema multilateral de comercio, no se ha perdido el apetito por la liberalización. Se entiende que parte importante ello se debe a una lucha contra la discriminación, toda vez que a ningún exportador le agrada ser discriminado en otros mercados. Por ejemplo, cuando Corea anuncia que va a empezar a negociar un acuerdo de libre comercio con EE.UU., la UE se siente obligada a hacer lo mismo. Esto le sucedió a Chile cuando se formó el MERCOSUR o con Centroamérica cuando México negociaba con algunos países de esa región. De esta forma se observa que más y más países participan en esta espiral en la que, sobre la base de la reciprocidad, conducen sus relaciones comerciales sin necesidad de recurrir a un trato diferenciado o preferencial.

Entre estos países se incluyen Chile, que es el que más convenios ha celebrado, junto con México, Perú, Costa Rica, Colombia, Brunei, Singapur, Tailandia, Malasia, Vietnam, Indonesia y Laos, entre otros. La participación de estos países en futuras negociaciones, seguramente, tendrá un impacto en los enfoques y organización de éstas.

Situación en pandemia

Estados Unidos, al menos durante la administración Trump, persiguió el desacoplamiento de inversiones y tecnología con China, tratando de dar marcha atrás en una de las expresiones más espectaculares de la globalización. Junto a ello, ejerció presión a los demás países para lograr mayor apoyo a su causa, lo cual aumentó las tensiones,

haciendo más difícil transitar por la vía de la cooperación multilateral. En el plano comercial, Chile es uno de seis países que tienen acuerdos de libre comercio tanto con China como con Estados Unidos⁶⁶.

Tampoco contribuye la renuncia del Director General de la OMC, Roberto Azevedo, un año antes de terminar su mandato. Ello ha obligado a que una parte importante de la labor política de los miembros se haya orientado a escoger un sucesor, proceso que fue controvertido y tomó mucho más tiempo que el presupuestado. De ahí que la OMC estuvo sin Director General durante 6 meses, aunque en las manos muy hábiles de los cuatro Directores Generales Adjuntos.

Finalmente, se suma a este cuadro la pandemia del COVID-19, con la brutal recesión económica a escala mundial y las restricciones a exportaciones de productos médicos, esenciales para países productores, en tanto que los países consumidores abrían y facilitaban el comercio. Lo observado, sin duda, deja en evidencia la incapacidad del sistema multilateral de comercio para organizar una cooperación internacional que contribuya a resolver los efectos de la pandemia y la recuperación económica.

Posibles soluciones para la crisis de la OMC

Según se puede apreciar de los comentarios precedentemente expuestos, la situación por la que atraviesa el sistema multilateral de comercio es muy crítica. Ante esto, es posible considerar dos escenarios extremos.

El primero se basa en la idea de que la OMC necesita una reforma, y para llevar a cabo un proceso de esa naturaleza es esencial restablecer la confianza entre los miembros y en el sistema. Esto requiere el cumplimiento de los tres requisitos que se enuncian a continuación.

Primero, restablecer el funcionamiento del Órgano de Apelación, aceptando que, mientras se realiza una reforma profunda del sistema de solución de diferencias, podría negociarse un acuerdo político, facultado para establecer la orientación y limitaciones de dicho Órgano.

En segundo lugar, mejorar la transparencia. Al respecto, todos los países miembros concuerdan en que hay un gran déficit en el cumplimiento de las obligaciones de notificación que existen en los acuerdos de la OMC; por ejemplo, en normas sanitarias, estándares técnicos, subsidios, medidas antidumping, compensatorias, salvaguardias, entre otras. Ello por cuanto los gobiernos no cumplen a cabalidad y, cuando cumplen, muchas veces lo hacen en forma tardía e incompleta.

Sin embargo, basar en una tecnología de mediados del siglo pasado el logro de la transparencia, es innecesario cuando se dispone de información abundante y de bajo costo en buscadores tipo Google, Baidu, etc. La Secretaría de la OMC ha demostrado, tanto en el contexto de la crisis financiera, como ahora en la pandemia, que es perfectamente capaz de recolectar información de fuentes públicas, organizarla y difundirla a los

66 Se destacan Australia, Chile, Corea del Sur, Costa Rica, Perú, Singapur.

miembros, sin necesidad de un acuerdo de los gobiernos. Con ello, se podría resolver el tema de la transparencia en una importante medida.

También, en materia de transparencia, se precisa un esfuerzo especial de aquellas economías que funcionan de manera opaca o en formas que el resto no entiende bien, cuestión que está ilustrado en el libro sobre China, escrito por Osvaldo Rosales. Rusia es otro ejemplo, así como muchas medidas que se adoptan por gobiernos estatales o locales, en países con estructura federal. En ausencia de esta información, reina la desconfianza sobre el empleo de subsidios y otras medidas, lo cual podría subsanarse mediante un acuerdo político en el sentido de no aumentar ni introducir nuevos subsidios (standstill).

Una vez restablecida una mínima confianza, se podría iniciar un proceso de reforma profundo y multilateral, el que, por su naturaleza, será lento y flexible, debiendo considerar temas nuevos; como economía digital, inversión extranjera, política de competencia, entre otros y enfrentar los “viejos”, empezando por la agricultura.

Es necesario tener en cuenta que el otro escenario extremo es un desacople total. De este modo, tendríamos, por una parte, los países que necesitan un sistema nuevo, más bien plurilateral, con una agenda ambiciosa, profunda y congruente con los niveles logrados en acuerdos de libre comercio. Este enfoque incluiría a los países “de la reciprocidad”, ya que el CPTPP y el RCEP responden a esta lógica. Al contrario, habría un sistema como el actual o más debilitado, que proporcionaría todas las flexibilidades que los países requieran, con garantías más bien superficiales de acceso a los mercados.

Los hechos ciertos, en orden a que en los próximos meses habrá una nueva administración en EE.UU, un nuevo Director General en la OMC, una Conferencia Ministerial de esta organización y una provisión de vacunas que permitan superar la pandemia, nos lleva a confiar en que ello redundará en oportunidades para encauzar la cooperación internacional, y así contar con un sistema eficaz.

Chile y América Latina

Finalmente, cabe preguntarse por el rol de Chile y América Latina, toda vez que Chile ha manifestado su compromiso con el sistema multilateral de comercio y la necesidad de preservarlo mediante reformas. Si bien tales declaraciones generales son muy positivas, al no tener un carácter operativo entonces se desvanecen. No existe una movilización de todos o algunos países de la región, en Ginebra u otros foros, en torno a propuestas o acciones. Hace un año y medio, con el propósito de prestar apoyo político a la acción de los gobiernos de la región, se redactó una declaración de 33 personalidades de ésta⁶⁷, haciendo un llamado a reformar la OMC.

Es probable que los cambios políticos en la región, así como las urgencias e inestabilidades sociales, hayan conspirado contra una acción más efectiva. No obstante, es evidente que se podría hacer mucho más, particularmente cuando se registra un vacío en el sistema de la OMC. No hay duda que las zonas más vulnerables, como América

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

Latina, deben asumir la responsabilidad de aunar fuerzas y copar el vacío, antes que otros lo hagan utilizando enfoques que no necesariamente van a responder a los intereses nacionales.

En este sentido, Chile ha hecho un buen esfuerzo en distintos foros. Entre ellos cabe destacar iniciativas pioneras como; por ejemplo, el Acuerdo sobre la economía digital (DEPA) entre Singapur, Nueva Zelanda y Chile, el que probablemente será una referencia obligada para otros. En esta misma línea está el CPTPP, respecto del cual es de esperar que el Senado complete el trámite para su ratificación. Por cierto que hay un costo político para quienes lo aprueben, pero mayor será el costo de no aprobarlo.

Conclusiones

De acuerdo a lo antes expuesto, es posible inferir que es necesario ver el multipluralismo no sólo como un factor esencial del desarrollo económico, sino como una oportunidad para los pueblos y gobiernos de lograr un orden de paz, justicia y colaboración.

Por ahora, se debe aceptar que existe un retraso en ello como consecuencia de la pandemia que nos afecta a todos pero, en el futuro, se debería lograr un sistema suficientemente transparente que permita un consenso sobre la necesidad imperiosa de lograrlo.

