*Alberto Sanz Serrano**

ESTADOS UNIDOS Y EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO

Desde su creación a mediados del siglo XX, el sistema multilateral de comercio ha tenido que afrontar recurrentes episodios adversos, entre ellos la crisis global y financiera desatada en 2008. La crisis a la que se enfrenta la OMC en la actualidad es la más grave desde su constitución y afecta a numerosos aspectos de gran complejidad: la incapacidad para modernizar las reglas comerciales y adaptarlas a la realidad del comercio del siglo XXI, la proliferación de disputas comerciales y las acusaciones de incumplimientos, la posible extinción del Órgano de Apelación y las implicaciones del conflicto comercial entre EE UU y China, entre otros. En este escenario resulta necesario analizar las implicaciones de la visión crítica que EE UU mantiene acerca del funcionamiento de la Organización Mundial de Comercio.

Palabras clave: OMC, proteccionismo, aranceles, salvaguardias, China, disputas comerciales, Órgano de Solución de Diferencias, comercio agrícola, propiedad intelectual, trato especial y diferenciado, seguridad nacional, subvenciones, transparencia.
Clasificación JEL: F13, F52, K33, Q17.

1. Introducción

La Administración Trump inició su mandato a principios de 2017 con varias decisiones comerciales de gran calado, entre otras, la retirada de EE UU del TPP (Acuerdo Transpacífico, entre doce países de la región del Pacífico), la paralización de las negociaciones del TTIP (Acuerdo Transatlántico con la UE) y del Acuerdo TiSA (Acuerdo del Comercio de Servicios), este último, acuerdo plurilateral que estaba siendo negociado en Ginebra, además del inicio de un proceso de renegociación de acuerdos bilaterales.

Ya con anterioridad, EE UU venía expresando un creciente malestar acerca del funcionamiento de la OMC que se hizo evidente con el cambio de responsables y asesores en su Administración. La declaración del US Trade Representative, Robert Lighthizer, en la sesión plenaria de la Conferencia Ministerial de la OMC de Buenos Aires en diciembre de 2017[1], resume en muy pocas líneas las críticas que EE UU viene formulando a la institución. Estas hacen referencia, entre otras cuestiones, al ▷

* Representante Permanente Adjunto para Asuntos Comerciales. Representación Permanente de España ante los Organismos Internacionales en Ginebra.

Versión de febrero de 2019.
DOI: https://doi.org/10.32796/bice.2019.3110.6789

[1] WT/MIN17/ST128 disponible en *www.wto.org*

funcionamiento del sistema de solución de diferencias, en especial de su Órgano de Apelación, a los incumplimientos recurrentes de compromisos asumidos por los miembros de la OMC, a la falta de transparencia y ausencia de notificaciones a la OMC, a la excesiva flexibilidad en favor de países emergentes, así como a la carencia de normas adaptadas a las necesidades del comercio actual, en especial normas para hacer frente a subsidios distorsionantes. Todo ello impide, en opinión de EE UU, seguir negociando en la OMC nuevos compromisos de apertura comercial. De manera particular, estas críticas están centradas en China.

Veamos con más detalle la naturaleza de estas críticas y sus implicaciones sobre el funcionamiento de la institución.

2. El funcionamiento del sistema de solución de diferencias de la OMC

El sistema de solución de diferencias de la OMC puede considerarse, sin lugar a dudas, como un pilar fundamental del sistema multilateral de comercio al garantizar la efectiva aplicación de los compromisos y prevenir la proliferación de medidas proteccionistas. El Órgano de Apelación, instancia posterior a la fase de panel, asegura la independencia del sistema y la interpretación consistente de las normas.

Se trata de un sistema de cumplimiento *sui generis* en el que no existen sentencias propiamente dichas, sino grupos de expertos (paneles) que emiten recomendaciones al miembro que incumple. Si no hay cumplimiento con las recomendaciones, el sistema no contempla multas, sino retorsiones proporcionadas consistentes en la retirada de preferencias comerciales previamente otorgadas.

Lo cierto es que este sistema ha contribuido a encauzar las disputas comerciales y a evitar una espiral de medidas de retorsión. Casi 600 conflictos comerciales han sido canalizados hacia el mecanismo de solución de diferencias desde la creación de la OMC. En ocasiones, no pocas, el sistema ha permitido alcanzar soluciones mutuamente acordadas entre las partes, sin necesidad de adopción de medidas de retorsión.

La visión crítica que EE UU mantiene con el sistema de solución de diferencias de la OMC no es reciente. Casi frustró la ratificación del acuerdo de la OMC por parte del Congreso de EE UU en los años noventa, bajo la Administración Clinton. EE UU hubiera preferido un sistema de solución de diferencias como el que existía en la era del Acuerdo GATT, basado en un modelo de arbitraje blando, no estrictamente vinculante desde el punto de vista jurídico y sin posibilidad de apelación. Si ratificó, fue, en última instancia, porque el conjunto de nuevas normas que incorporaba la Ronda Uruguay resultaba muy atractivo.

Para entender las críticas que formula EE UU conviene recordar que el Entendimiento de Solución de Diferencias, a diferencia del sistema previo de solución de diferencias del GATT, no aplica la regla del consenso, sino la del consenso negativo. Es decir, las decisiones del panel se adoptan salvo que todos los miembros se opongan. En el anterior sistema era necesario el apoyo de todos los miembros, incluidas las partes en conflicto, para poder adoptar los informes de los paneles. Esto significaba que la parte perdedora de la disputa disponía de instrumentos para sortear las recomendaciones del panel. Este cambio nunca fue del agrado de EE UU, que en sus acuerdos comerciales bilaterales sigue propugnando hoy en día modelos de arbitraje similares a los del GATT pre OMC y se sigue manifestando en ▷

contra de un sistema multilateral que pueda generar obligaciones jurídicas internas.

Las críticas se manifiestan de forma especialmente intensa en relación con la actividad del Órgano de Apelación. Hay que tener en consideración que EE UU no cuenta en sus acuerdos comerciales y de inversión bilaterales con instancias en apelación.

EE UU considera adicionalmente que en numerosos informes de los paneles o del Órgano de Apelación se incluyen análisis interpretativos no necesarios para la resolución de las disputas y que estas interpretaciones van configurando un cuerpo legal que no ha sido negociado por los miembros de la OMC. Argumenta que los miembros obtienen así, mediante la solución de diferencias, compromisos que no fueron negociados en los textos.

El Órgano de Apelación, añade, revisa sin mandato alguno los hechos constatados en la fase de panel.

Tampoco está de acuerdo con la práctica de que los miembros del Órgano de Apelación puedan seguir trabajando en casos que tuvieran asignados con anterioridad al término de su mandato.

Critica igualmente la lentitud en la emisión de los informes, que, en teoría, no deberían demorarse más allá de noventa días. Los plazos de emisión de informes han ido aumentando en los últimos años coincidiendo con una proliferación de demandas[2] y una mayor complejidad de las disputas.

Por último, EE UU sostiene que el sistema de solución de diferencias tiene que rendir cuentas[3] de su trabajo a los miembros de la OMC.

Como resultado de este descontento, EE UU viene bloqueando, desde principios de 2017, la renovación de miembros del Órgano de Apelación, de forma que a medida que van pasando los meses y que van venciendo los mandatos cuatrienales, el número de miembros del Órgano de Apelación se ha ido reduciendo de siete hasta tres en la actualidad. De persistir este bloqueo, a partir del 11 de diciembre de 2019, el Órgano de Apelación ya no podría adoptar decisiones al no alcanzarse el quórum mínimo de tres miembros para la adopción de decisiones e informes. Este escenario de lenta extinción del Órgano de Apelación plantea numerosas incertidumbres. ¿Cómo se solucionarán las disputas si las apelaciones de los informes no pueden tramitarse? ¿Serán efectivas las recomendaciones del panel si no es posible una apelación? ¿Supondría todo ello un incentivo al incumplimiento sistemático de las reglas?

La UE y otros miembros de la OMC están planteado alternativas concretas para hacer frente a estas críticas. En el Consejo General de la OMC de diciembre de 2018, la UE presentó una propuesta para la reforma del Entendimiento de Solución de Diferencias, centrada, por el momento, en el funcionamiento del Órgano de Apelación, que fue copatrocinada por otros trece miembros. Asimismo, presentó junto con China e India una serie de medidas para reforzar la independencia de los miembros del Órgano de Apelación. La UE se está mostrando flexible en cuanto a las demandas para aclarar y agilizar los procedimientos y evitar interpretaciones jurídicas innecesarias para la resolución de las disputas, pero se muestra firme en la defensa de un sistema basado en la independencia y en la existencia de un procedimiento de apelación.

A principios de 2018 se ha lanzado un diálogo informal auspiciado por el presidente del ▷

[2] EE UU ha sido el principal promotor de casos con cerca de 230 disputas iniciadas contra otros miembros. La UE ha lanzado 96 casos hasta el momento y China, 22.

[3] *Accountability* es el término empleado por EE UU para recoger esta visión. En propuestas de principios de los años 2000, EE UU expresaba similares preocupaciones haciendo referencia a la necesidad de reforzar el control por parte de los miembros.

Consejo General para explorar soluciones a las críticas formuladas por EE UU, si bien no se puede decir que, por el momento, se haya abierto una auténtica negociación.

3. La cuestión del trato especial y diferenciado

Otra preocupación de gran relevancia para EE UU es la del tratamiento que debe otorgarse a los países en desarrollo.

El preámbulo del Acuerdo que crea la OMC establece que «es necesario realizar esfuerzos positivos para que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte del incremento del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico».

Ahora bien, no existe en las normas de la OMC ninguna definición que permita determinar cuándo un miembro puede ser considerado como desarrollado o en desarrollo. La distinción está en manos del propio miembro, que puede autocalificarse libremente sin referencia alguna a factores objetivos de desarrollo. Tampoco existe una diferenciación entre niveles de desarrollo, que permitiera ir adaptando las flexibilidades a medida que un miembro en desarrollo se va convirtiendo en una economía emergente, en ocasiones con alta capacidad de competir internacionalmente. Tan solo en el caso de las disposiciones previstas para los países menos avanzados (PMA) rigen unos criterios claros, dado que la OMC asume la lista de los PMA de Naciones Unidas, en cuya elaboración se emplean indicadores de renta per cápita, de debilidad de recursos humanos y de vulnerabilidad económica.

Los miembros en desarrollo pueden hacer uso de las diferentes flexibilidades previstas en los tratados de la OMC, conocidas como disposiciones de trato especial y diferenciado. Estas disposiciones son muy diversas. Las más habituales consisten en la fijación de plazos transitorios más prolongados para los PED (países en desarrollo). A menudo también se exige a los miembros tratar con especial consideración a los miembros en desarrollo. Las flexibilidades pueden consistir igualmente en exenciones temporales o permanentes de determinadas normas, la fijación de menores obligaciones, el establecimiento de compromisos en términos de mejores esfuerzos o la prestación de asistencia técnica para la adecuada aplicación de los acuerdos. Los PMA cuentan con flexibilidades adicionales. Algunas se pueden disfrutar de manera automática, mientras que otras requieren de una aceptación previa, mediante la concesión de una exención (*waiver)*, por parte del resto de miembros. Según recuentos del Secretariado, existen 145 disposiciones de trato especial y diferenciado en los diferentes acuerdos de la OMC.

En la actualidad, más de dos tercios de los 164 miembros de la OMC se consideran a sí mismos como países en desarrollo, de los que 36 están clasificados como PMA. De forma llamativa, miembros con altos indicadores objetivos de desarrollo, tales como Singapur, Israel, Hong Kong, Corea o EAU, se consideran a sí mismos como países en desarrollo y se acogen a disposiciones de trato especial y diferenciado según estimen oportuno.

Como nota positiva hay que señalar que los acuerdos concluidos en estos últimos años han encontrado soluciones pragmáticas a la cuestión del trato especial y diferenciado. El Acuerdo de Facilitación de Comercio, por ejemplo, que entró en vigor en febrero de 2017, diseñó esquemas novedosos que permiten a los PED, en especial a los PMA, ir definiendo ▷

de forma autónoma el ritmo de adopción de los compromisos, así como la asistencia técnica necesaria para su aplicación. También, la decisión de Nairobi sobre competencia de las exportaciones agrícolas de 2016 consiguió un equilibrio mediante el juego de plazos transitorios y una especial consideración para los PMA. Ahora bien, en las negociaciones en curso sobre subvenciones a la pesca, y en las discusiones generales sobre agricultura, no parecen vislumbrarse vías sobre cómo diseñar compromisos que permitan conjugar obligaciones relevantes con disposiciones de trato especial y diferenciado.

En definitiva, para EE UU, la autodesignación y la imposibilidad de diferenciar entre niveles de desarrollo suponen un obstáculo fundamental para la negociación de nuevas reglas comerciales adaptadas al siglo XXI.

4. La crítica a la falta de transparencia

Los diversos acuerdos de la OMC obligan a los miembros a notificar un gran número de medidas y reglamentaciones que pueden tener implicaciones comerciales sobre el resto, como, por ejemplo, las modificaciones arancelarias, los subsidios específicos sobre bienes industriales, los programas agrícolas al Acuerdo de Agricultura, las reglamentaciones técnicas que afecten al comercio, la actuación de empresas comerciales vinculadas al sector público, etcétera.

Sin embargo, el dispar cumplimiento con estas obligaciones impide conocer a ciencia cierta si se están respetando los compromisos asumidos. EE UU insiste en que es imposible negociar nuevos acuerdos a ciegas, sin saber si los compromisos ya existentes se están respetando. Sostiene, además, que estos incumplimientos no pueden quedar sin consecuencias.

Un caso paradigmático de los problemas que se plantean es el de las notificaciones de la ayuda agrícola interna concedida por los miembros de la OMC. EE UU ha presentado a finales de 2018, por primera vez en la historia de la OMC, informes de contranotificación, que refutan, con gran nivel de detalle, las notificaciones de programas de apoyo a la agricultura realizadas por China e India. Además, ha abierto un procedimiento de solución de diferencias contra China por considerar que ha superado la ayuda agrícola permitida por el Acuerdo de Agricultura de la OMC.

EE UU, Japón y la UE colaboran para mejorar las notificaciones en el marco de una iniciativa trilateral lanzada a finales de 2017; en 2018 presentaron, junto con otros cinco miembros, una propuesta para mejorar la transparencia mediante un juego de incentivos positivos (asistencia técnica para la preparación de notificaciones) y negativos (multas, difusión de los incumplimientos). Aunque todos los miembros de la OMC se muestran de acuerdo en mejorar la transparencia, numerosos países en desarrollo consideran que el enfoque de incentivos negativos no es el mejor camino para incrementar la transparencia. Se espera que a lo largo de 2019 se pueda presentar una propuesta revisada.

5. Las medidas de seguridad nacional

En marzo de 2018 EE UU comenzó a aplicar aranceles adicionales del 25% y del 10% sobre sus importaciones de acero y aluminio, respectivamente, en aplicación de la sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962. Esta norma interna de EE UU permite, bajo la invocación de ▷

motivos de seguridad nacional, la imposición de limitaciones a las importaciones de determinados productos y países. Los aranceles suplementarios sobre acero y aluminio se aplican en la actualidad a todos los países a excepción de Australia. También Corea del Sur, Argentina y Brasil han obtenido cuotas libres de estas medidas, mientras que para Sudáfrica se permiten exenciones parciales en determinados productos. Nueve miembros afectados (UE, China, Rusia, Canadá, México, Turquía, Noruega, Suiza e India) han denunciado las medidas de EE UU ante el Órgano de Solución de Diferencias al considerar que se trata de medidas unilaterales de carácter proteccionista no amparadas por las excepciones para la defensa de intereses esenciales de seguridad del art. XXI del GATT.

En respuesta a las medidas de EE UU, estos países (a excepción de Noruega, Suiza e India) han adoptado medidas de reequilibrio, aranceles equivalentes sobre importaciones de EE UU, acogidos a los procedimientos previstos en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC. EE UU considera que las medidas de reequilibrio no son sino represalias no permitidas por la OMC y ha lanzado, a su vez, procedimientos de solución de diferencias contra estos seis miembros de la OMC, por entender que las medidas de reequilibrio no tienen cabida cuando las medidas originales no eran medidas de salvaguardia, sino de seguridad nacional.

Coinciden estos paneles con otros casos recientes en los que se ha suscitado la cuestión de la seguridad nacional[4]. Hasta la fecha, ningún panel en la OMC había tenido que tratar estas cuestiones. Más allá del caso concreto del acero y el aluminio, lo que se está planteando es hasta dónde pueden invocarse consideraciones de seguridad nacional para la adopción de medidas de carácter comercial. EE UU alega que basta la invocación de la cláusula de excepción por motivos de seguridad para que cualquier panel tenga que abstenerse de valorar las medidas. Otros, sin embargo, alegan que, incluso en estas situaciones, es necesario que el panel estudie la correcta aplicación de las excepciones. Se trata ciertamente de una cuestión de gran sensibilidad.

6. El conflicto comercial EE UU-China

Desde que China se adhirió a la OMC en 2001 su peso en las exportaciones mundiales se ha incrementado del 4% al 13%, mientras que el déficit comercial bilateral de EE UU con China iba aumentando año a año hasta los 423.000 millones de dólares en 2017, cifra que se espera superar cuando se publiquen los datos de 2018. La mitad del déficit comercial de EE UU[5] se genera en su relación bilateral con China; el superávit bilateral en servicios tan solo compensa una cuarta parte del déficit comercial bilateral.

EE UU considera que la fulgurante ascensión de China como potencia comercial no ha sido respetuosa con los compromisos asumidos ante la OMC. A lo largo de estos últimos años ha ido acusando a China de numerosos incumplimientos tales como prácticas de *dumping*, concesión de subsidios distorsionantes, comercio administrado por el sector público, vulneración de la propiedad intelectual, prácticas forzosas de transferencia de tecnología, limitados compromisos de apertura de ▷

[4] Ucrania contra Rusia por restricciones al tránsito; Qatar contra varios países del Golfo por restricciones comerciales.

[5] En 2017, el déficit comercial total de EE UU ascendió al 4,4% de su PIB.

mercado, superación de ayudas agrícolas permitidas, falta de transparencia en subsidios industriales, notificaciones incorrectas, tasas a la exportación no permitidas y restricciones a la inversión, entre otras. Las críticas rebasan en ocasiones las normas de la OMC y se extienden a cuestiones tales como la gestión del tipo de cambio o las condiciones del crédito a la exportación[6]. También la estrategia «Made in China 2025» y las iniciativas en el ámbito de la economía digital quedan bajo la lupa de la Administración de EE UU. Para hacer frente a estas prácticas, EE UU ha lanzado 23 casos de solución de diferencias contra China desde su adhesión a la OMC, frente a 15 que China ha promovido en sentido inverso[7].

Tal proliferación de contenciosos ha ido instalando en Washington el sentimiento de que cualquier acuerdo con China es imposible porque no será cumplido, un sentimiento similar al que EE UU mantenía en los años ochenta en relación con Japón y que demostró posteriormente ser erróneo.

Un elemento clave de la controversia es la cuestión de si China debe ser considerada como una economía de mercado. La distinción es relevante a efectos del cálculo de derechos *antidumping*, pues en ausencia de condiciones de mercado, los precios no son un buen indicador del valor normal. Hay que señalar que cuando China se adhirió a la OMC, se negoció que, durante un periodo de quince años, las investigaciones *antidumping* a productos de China podrían seguir metodologías no basadas en una comparación estricta con los precios internos. China defiende que el transcurso de este plazo supone su reconocimiento automático como economía de mercado, mientras que otros miembros consideran que, en cualquier caso, se pueden seguir aplicando metodologías específicas cuando no se cumplen criterios de mercado en la formación de precios. También la UE viene defendiendo posiciones similares en esta materia.

La distinción es relevante porque afecta a decenas de casos *antidumping* sobre un gran número de productos. Sin embargo, la problemática rebasa el ámbito puramente técnico y entra de lleno en planteamientos más profundos. Para China, el reconocimiento como economía de mercado es una cuestión básica que afecta a la definición de su modelo económico.

China sostiene que es un miembro comprometido del sistema multilateral y que su integración está siendo mutuamente beneficiosa, pues su vasto mercado está ahora también al alcance de empresas extranjeras, como lo demuestra la expansión de más del 500% de las exportaciones de EE UU a China desde la adhesión. Argumenta que las medidas de EE UU no son sino prácticas unilaterales y ha ido respondiendo con medidas equivalentes todos los incrementos arancelarios que EE UU ha adoptado en 2018. Este país ya ha señalado su intención, llegado el caso, de continuar la escalada arancelaria hasta cubrir, eventualmente, la práctica totalidad de las importaciones que realiza de China.

EE UU justifica estas medidas bajo consideraciones de seguridad nacional, ya mencionadas anteriormente (sección 232), o en consideraciones de vulneración de la propiedad intelectual y de transferencia forzosa de tecnología[8].

Las negociaciones bilaterales entre China y EE UU podrían eventualmente tener un ▷

[6] China no es miembro del Consenso de la OCDE sobre condiciones de apoyo al crédito comercial.

[7] Recordemos, por tener un punto de comparación, que la UE ha promovido nueve casos contra China.

[8] Acogidas a la sección 301 de la Trade Act de 1974.

efecto directo sobre el déficit bilateral, pero la dificultad para EE UU es saber si supondrán una solución estable que incluyan compromisos sobre cuestiones sistémicas de gran calado, que afectan de pleno al modelo económico de China. Por otro lado, no cualquier acuerdo bilateral es compatible con las normas de la OMC, pues ha de respetar los compromisos de nación más favorecida del GATT y no suponer distorsiones que puedan perjudicar a terceros. Un difícil equilibrio.

7. Reglas del comercio para el siglo XXI

EE UU es un miembro muy activo en los diferentes comités de la OMC; sin embargo, ante las críticas mencionadas acerca de la falta de transparencia y la aplicación del trato especial y diferenciado, hace tiempo que dejó de promover nuevas propuestas de acuerdos y ha ido centrando su trabajo en señalar las deficiencias que percibe en el sistema. Esto no quita para que, en las negociaciones en curso sobre subsidios a la pesca, haya seguido manteniendo un alto nivel de ambición; mientras advierte, no obstante, que estas negociaciones serán la prueba para demostrar la capacidad de la OMC de abordar con determinación la cuestión del trato especial y diferenciado.

EE UU participa igualmente, y de forma muy activa, en la iniciativa plurilateral sobre comercio electrónico y en la iniciativa plurilateral sobre reglamentación nacional del comercio de servicios[9], ambas lanzadas en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de 2017[10]. Estas iniciativas están avanzando a buen ritmo, y es posible que en los próximos meses se puedan iniciar formalmente las negociaciones entre los países impulsores. Las disciplinas más fáciles de asumir en formato plurilateral son aquellas que tienen que ver con normas horizontales, ligadas a buenas prácticas o estándares. Sin embargo, la inclusión de compromisos sectoriales de acceso a mercado en estas iniciativas y su eventual extensión a terceros a través de la cláusula de nación más favorecida plantea numerosas incertidumbres. EE UU viene recalcando la necesidad de encontrar fórmulas que garanticen la reciprocidad de concesiones en estas iniciativas.

El desarrollo de normas internacionales aplicables al comercio electrónico resulta, en efecto, un elemento crítico para que la OMC pueda seguir manteniendo su relevancia. La OMC, recordemos, sigue siendo una institución básicamente analógica, pues prácticamente toda su regulación procede de la era previa a internet[11].

EE UU mantiene un alto grado de ambición al respecto y desearía que en una eventual negociación se trataran no solo cuestiones horizontales de coordinación, como la firma electrónica, sino también un marco que facilite el flujo y el almacenamiento de datos, prevenga contra un uso abusivo de requisitos de seguridad y limite el bloqueo a páginas y proveedores extranjeros. Propugna, al igual que la UE, que se asuma un compromiso permanente sobre la denominada «moratoria del comercio electrónico», de forma que en el futuro las transacciones electrónicas internacionales no puedan ser objeto de gravámenes. Esta visión, muy ambiciosa, contrasta con la de numerosos países en desarrollo, liderados por India y Sudáfrica, ▷

[9] Desarrollo del artículo VI del GATT sobre normativa doméstica de carácter general aplicable a los prestadores de servicios extranjeros.

[10] EE UU no es miembro signatario de la iniciativa plurilateral sobre facilitación de las inversiones, también lanzada en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.

[11] Un magnifico análisis sobre la aplicación del *blockchain* y los contratos inteligentes al comercio internacional puede encontrarse en el estudio *Can blockchain revolutionize international trade?* (Emmanuelle Ganne, 2018), disponible en *www.wto.org*

que consideran que no ha llegado el momento de regular el comercio electrónico internacional, dados los desequilibrios en la adopción de las nuevas tecnologías y la necesidad de preservar espacio de política económica mientras se desarrolla el sector. La UE, por su parte, sin renunciar a la apertura, considera que es necesario incluir en el debate también consideraciones de protección de datos personales, mientras que China pone el énfasis en normas que faciliten las ventas *online*. Se trata, por tanto, de prioridades y niveles de ambición muy dispares, difíciles de reconciliar en una negociación sujeta a la cláusula de nación más favorecida. China, a pesar de todo, ha manifestado, igual que la UE, EE UU y otros setenta miembros en la reunión de Davos de 2019, su voluntad de sumarse a las próximas negociaciones plurilaterales en este campo.

8. Consideraciones finales

En párrafos anteriores hemos repasado las principales preocupaciones que EE UU viene expresando acerca del funcionamiento de la OMC. Por el momento, sin embargo, no ha formulado propuestas concretas de reforma ni ha iniciado una auténtica negociación sobre la base de las propuestas que otros miembros, en especial la UE, están promoviendo. La situación es grave porque un Órgano de Apelación inoperante pesaría sobre el conjunto de la institución, incluso sobre áreas que, de forma discreta y eficaz, siguen haciendo un buen trabajo cotidiano, y de las que no hemos hablado en líneas anteriores.

Los líderes de los países del G20 han reconocido en Buenos Aires que el sistema no está consiguiendo los objetivos que se esperan de él y se han comprometido a reformar la institución. Pero bajo esta voluntad común, lo cierto es que no se ha precisado cuáles deberían ser los objetivos de dicha reforma. ¿Bastaría una redefinición del funcionamiento del Órgano de Apelación, o se requieren modificaciones mucho más profundas en la institución? Lo más lógico parece centrarse, al menos por el momento, en la cuestión urgente del Órgano de Apelación y en mejoras prácticas del funcionamiento de la institución (notificaciones, funcionamiento de los comités).

Si se ampliara la agenda reformista con la inclusión de otras preocupaciones más profundas, la negociación se complicaría considerablemente. Tal vez por ello ningún miembro de la OMC ha propuesto, por el momento, abrir una nueva ronda de negociaciones para una reforma en profundidad de la institución; el sentimiento de frustración con la Ronda Doha sigue siendo muy profundo como para contemplar este escenario. Ahora bien, un hipotético acuerdo integral que incluyera las principales preocupaciones debería incluir no solo normas sobre subsidios que distorsionen el comercio agrícola, sino también productos industriales y otros sectores de futuro. Las cuestiones más sensibles como la diferenciación entre países en desarrollo, las limitaciones de la regla del consenso[12] o la cobertura de las excepciones de seguridad nacional son áreas donde, al menos, debería producirse un intercambio franco de opiniones, hasta ahora inexistente. Junto a estas limitaciones existe una creciente demanda para incorporar a las normas comerciales multilaterales aspectos sociales (en particular, la cuestión de la participación de las mujeres ▷

[12] En el acuerdo por el que se establece la OMC, las partes acordaron seguir la práctica del consenso seguida en el GATT del 47, si bien el artículo IX del texto permite, en situaciones en las que no es posible alcanzar una decisión y salvo que se señale lo contrario, recurrir a una decisión por mayoría. Hasta el momento, esta posibilidad no ha sido invocada en ninguna decisión por ningún miembro.

en el comercio internacional), medioambientales y de lucha contra el fraude y la corrupción.

Todas estas aspiraciones son legítimas, pero no es realista que puedan avanzar si no se reconoce, de una manera u otra, la extraordinaria pujanza comercial de grandes economías emergentes. En lugar de un punto de fricción permanente, el trato especial y diferenciado debería pasar a ser un elemento catalizador de acuerdos que permita adaptar las disciplinas a las capacidades de los miembros sin dejar de exigir a todos según esa misma capacidad.

No es creíble que una sucesión de incumplimientos, disputas y una espiral de retorsiones contribuyan a acercarnos a la solución, pero tampoco es posible encontrar una solución si no se dan las condiciones que convenzan a todos los miembros de la OMC de la necesidad de adaptar las reglas al siglo XXI. La primera condición sería que la ausencia de reforma nos condujera a todos a una situación peor. La segunda, que todos los miembros encontraran al menos algún elemento positivo, o ninguno negativo, en la reforma que se negocie.

Ninguna de estas dos condiciones se da en la actualidad, lo que no nos permite pensar por el momento en una reforma integral de la OMC, sino más bien en soluciones puntuales, centradas en la urgente cuestión del Órgano de Apelación. Es ahí donde hoy por hoy hay que centrar los esfuerzos.

Ahora bien, los incentivos pueden cambiar en el medio plazo. La historia del GATT y de la OMC es la de una comparación permanente entre las prácticas multilaterales, las bilaterales y las meramente privadas. Comenzaba estas líneas haciendo una referencia a los acuerdos TTIP, TPP y TiSA. Las circunstancias serían muy diferentes si se hubiera proseguido con estos acuerdos, que afectaban a un porcentaje elevado del comercio mundial en campos novedosos y hubieran supuesto un claro incentivo para la reflexión en el seno de la OMC. La nueva generación de acuerdos que la Administración Trump está diseñando (USMCA, KORUS revisado) difícilmente constituye un modelo multilateralizable porque parten de una concepción del comercio no basada en una lógica ricardiana de ganancia mutua basada en la adopción de unas reglas comunes, sino en un juego de suma cero en manos de los miembros. No está claro que las iniciativas plurilaterales en curso puedan ejercer ese poder de arrastre por las limitaciones inherentes a su configuración.

El retraso en abordar estas cuestiones de forma multilateral no beneficiará a nadie y perjudicará claramente a quienes menos preparados estén para asumir estándares externos en cuya negociación no hayan participado. Todo ello, al menos en teoría, debería constituir en el medio y largo plazo un poderoso incentivo para seguir avanzando en la agenda negociadora de la OMC.

En este contexto tan confuso no resulta fácil vislumbrar cuál es el objetivo final de EE UU en relación con la OMC. Las negociaciones entre EE UU y China podrían dar satisfacción eventual a sus preocupaciones bilaterales, pero no parecen hoy por hoy ser el marco adecuado para afrontar cuestiones sistémicas de mucho mayor calado. Aunque resulte obvio recordarlo a modo de conclusión, cualquier avance multilateral del sistema necesita como punto de partida un entendimiento común entre las grandes potencias comerciales sobre el modelo de relaciones comerciales que queremos.