

Apuntes sobre el multilateralismo comercial y su incierto futuro

Por Christiane Gomes · 01/05/2018

La Organización Mundial de Comercio también expresa actualmente la crisis del multilateralismo. Pero en la OMC, una institución nacida en la década de mayor liberalización comercial, esta crisis puede identificarse desde al menos el periodo abierto en torno al año 2003, cuando la posición de diversos países emergentes puso en manifiesto el límite de esa política de liberalización sin precedentes

IMG_9280

Por Luciana Ghiotto*

Un lugar común en la prensa internacional, en la academia y en los organismos internacionales durante los últimos años es hablar de la crisis del multilateralismo. A partir de la asunción de Donald Trump como presidente norteamericano, esta crisis se ha profundizado, ya que la nueva administración sostiene una política más propensa al bilateralismo y ha puesto bajo la lupa la posición aperturista en lo comercial de la administración Obama. Esta posición del gobierno norteamericano ha tenido un ruidoso impacto en los ámbitos de la gobernanza global y ha puesto a los grandes actores de la economía global en estado de alerta, esperando a ver si se produce un nuevo viraje del gobierno de Estados Unidos hacia una política pro-multilateral y más liberalizadora.

Es cierto que existen numerosas manifestaciones de esta crisis en los diferentes foros multilaterales. Desde la asunción de Trump, la Unión Europea y China sostienen con fuerza su posición a favor del libre comercio y apuran el cierre de Tratados de Libre Comercio que estaban en negociación. Por el lado de la UE, miembros de la Comisión han manifestado que el objetivo de la UE es abrir mercados a partir de cerrar un nuevo acuerdo comercial cada 6 meses^[1]. Esto se vio en la reciente firma de un acuerdo con Japón (conocido como JEFTA) y en la negociación agresiva con el bloque del Mercosur.

Lo mismo sucede con China y su nuevo impulso del RCEP, a pesar de las desavenencias con India, el otro “grande” de ese tratado. Los roles diferenciados que estos países están tomando se expresó con claridad en el camino hacia la Cumbre del G-20 en Hamburgo en julio de 2017. Alemania, como país anfitrión, empujó una ambiciosa agenda liberalizadora para dicha Cumbre, agenda que los representantes de EEUU fueron descartando punto por punto. Estas tensiones se manifestaron en una confusa declaración final, donde se expresa que “continuaremos luchando contra el proteccionismo incluyendo todas las prácticas comerciales injustas, pero reconociendo el legítimo rol de los instrumentos de defensa comercial”^[2].

La Organización Mundial de Comercio también expresa actualmente la crisis del multilateralismo. Pero en la OMC, una institución nacida en la década de mayor liberalización comercial, esta crisis puede identificarse desde al menos el periodo abierto en torno al año 2003, cuando la posición de diversos países emergentes puso en manifiesto el límite de esa política de liberalización sin precedentes. Las discusiones plasmadas en la Ministerial de Cancún de 2003 no solo trabaron el avance del multilateralismo comercial sino que impactaron en las negociaciones regionales como el ALCA y el Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la UE.

Podríamos decir que actualmente la OMC es una de las instituciones más golpeadas por el modo reciente en que se ha manifestado esta crisis. En su XI° Reunión Ministerial en Buenos Aires en diciembre de 2017, ni siquiera se llegó a una declaración final, siendo el punto de mayor algarabía para los organizadores argentinos el haber oficializado la entrada de Sudán del Sur a la institución (país que se encuentra en el puesto 195 a nivel global según su PBI per cápita[\[3\]](#)). Además de la creación de un grupo de trabajo sobre comercio electrónico y una declaración sobre mujeres emprendedoras, la OMC actualmente no tiene ningún éxito para mostrar.

IMG_9323Frente a este escenario, diversos países intentan ver los modos de revitalizar esta institución. En 2017, un grupo de 47 países (desarrollados y en desarrollo, incluida la Argentina) publicó una declaración donde manifestaban su preocupación por que la OMC “está enfrentando retos”, haciendo un llamado a los miembros a “mantener la integridad del sistema multilateral de comercio basado en reglas”, ya que la OMC “continúa siendo esencial para alcanzar un crecimiento y desarrollo sustentable e inclusivo”[\[4\]](#).

Sin embargo, frente a este voluntarismo, el Director General de la OMC Roberto Azevedo expresó a fines de 2017 que los Estados miembros deben comprender el nuevo estado de crisis de la OMC, y por ello deberían adaptarse a vivir en un mundo donde EEUU ya no ejerza un claro liderazgo[\[5\]](#).

La manifestación de la crisis de la OMC

La OMC nació para reemplazar el sistema laxo y voluntario del GATT (Acuerdo General sobre Comercio y Tarifas). Su diferencia central con el GATT es haber creado una institución con reglas vinculantes para todos los Estados miembros, sean grande so pequeños. El multilateralismo comercial incluyó desde 1995 a cerca del 75% de los países del globo, y con la incorporación de China en 2001 y

Rusia en 2012, comprendió a todos los grandes actores de la economía global.

Pero es esta institucionalidad la que ha sido puesta en crisis. Esto se ve con claridad en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), que resuelve las controversias comerciales entre los Estados miembros. En los últimos años, frente al freno en las agendas de negociación, el OSD se convirtió en uno de los pilares de la OMC[6]. Esto es una diferencia importante con el GATT que funcionó desde la segunda posguerra hasta el nacimiento de la OMC, y el cual agrupaba a los países en rondas de negociaciones pero sin ninguna institucionalidad entre reuniones ni modo de solucionar las diferencias comerciales salvo la vía bilateral.

Las decisiones en el OSD de la OMC han generado previsibilidad y seguridad en el marco comercial porque usualmente estas decisiones han sido respetadas. Sin embargo, desde la asunción de Trump este órgano viene siendo boicoteado por los EEUU[7]. A fines de 2017 EEUU se negó a nombrar 3 de los 7 árbitros del Órgano de Apelaciones del OSD cuyos cargos finalizaron en 2017. Se estima que esta posición de EEUU daría un golpe fatal al OSD, ya que las decisiones del Órgano de Apelaciones ya no serían finales, imposibilitando a la OMC para resolver disputas entre los Estados miembros. Cecilia Malmstrom, Comisaria de Comercio de la UE, advirtió que la postura estadounidense resultará en la “destrucción de la OMC desde adentro”[8]. Actualmente EEUU continúa con esa negativa, por lo cual el propio Azevedo ha declarado que se deben buscar nuevos modos de solucionar las diferencias entre los miembros, con un sistema más cercano al antiguo GATT[9], menos estricto y no vinculante.

La crisis también es de larga data para esta institución, ya que no ha logrado avances importantes en las agendas en negociación en la última década y media. Una única excepción es el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, lanzado en la Ministerial de Bali en 2013, y que logró los dos tercios de los votos a principios de

2017. Pero en las otras agendas, los avances han sido menores. La mayor expresión de la crisis en la OMC se hace evidente en torno a la Ronda de Doha.

Primero, por la parálisis en la que se encuentra esta Ronda, lanzada en 2001 pero que sufrió una fuerte estocada en 2003 en el marco de la Reunión Ministerial de Cancún, en donde los países emergentes (encabezados por Brasil e India) unieron posiciones para reclamar menor liberalización en el área de comercio de servicios y de bienes industriales, exigiendo a los países del norte que abrieran sus mercados agrícolas. Ese fue el contexto de un primer reordenamiento de fuerzas al interior de la OMC, y el nacimiento del bloque BRICS.

Por otra parte, el impulso de los llamados acuerdos mega-regionales a partir de 2012 de mano de las economías más fuertes del mundo ha implicado también un freno a las negociaciones comerciales multilaterales. Si mediante estos acuerdos se logran mayores beneficios que en el ámbito multilateral, no existe entonces incentivo para que los países más importantes impulsen la OMC, donde cada país debe lidiar con los otros 163 países miembros. Los capítulos sobre inversiones, servicios financieros, derechos de propiedad intelectual, coherencia regulatoria, comercio electrónico, entre otros, son mucho más ambiciosos que las agendas de la OMC. Incluso, que los llamados “temas de Singapur” de 1996, generalmente entendidos como los más avanzados en términos de desregulación. Esto aplica tanto para EEUU como para la UE, China, India y Japón, cada uno implicado en uno (o más) de estos acuerdos mega-regionales.

Por otra parte, las redes de resistencia global han evidenciado otro tipo de crítica: la que deviene de los propios principios de la OMC. El nacimiento de la OMC se produjo en el contexto del desplome de la Unión Soviética y de la crisis de una forma de alternativa política. Los años ochenta ya habían marcado la crisis económica de los países de la órbita soviética y éstos se habían empezado a abrir

al capital extranjero, especialmente los países asiáticos mediante la firma de Tratados de protección de las inversiones extranjeras. La Ronda de Uruguay del GATT se produjo en ese contexto: de desplome de la URSS y de apertura creciente, con un fuerte lobby de las corporaciones, lo cual marcó las agendas de negociación de la OMC. La crítica entonces viene por la inclusión de los llamados “nuevos temas comerciales” como propiedad intelectual, servicios, inversiones y particularmente agricultura. Este ha sido el eje de la crítica de organizaciones como La Vía Campesina, que sostiene que “la OMC mata campesinos” y hasta la actualidad mantiene el reclamo de “fuera agricultura de la OMC”. En esta línea, muchas organizaciones sociales a nivel global no ven confluencia posible con la OMC, ya que se trata del foro donde se expresan los intereses de las grandes corporaciones y no de los pueblos.

En este contexto, la OMC continúa hoy actuando como una institución, pero su futuro es incierto. Esta incertidumbre no es sólo causada por la política de la administración Trump hacia la OMC, sino que actualmente todo el sistema multilateral está siendo cuestionado, en el marco de una fuerte transformación de los polos de poder mundial. Trump sin duda es una expresión de las críticas al multilateralismo liberal de fines del siglo XX; de algún modo, las políticas comerciales tomadas por EEUU, como el enfrentamiento comercial con China, el retiro del TPP y la renegociación del NAFTA, expresan que hay grandes sectores perdedores de la globalización económica, también en los países centrales. El grado en que Trump tire de la cuerda implicará la capacidad de persistencia de instituciones como la OMC, ya que sin EEUU, la OMC moriría. Pero si en la pulseada global ganan las políticas proteccionistas, tomando cuerpo en guerras comerciales, especialmente entre EEUU y China, donde los países suban unilateralmente los aranceles, entonces la OMC pierde su sentido de ser. De esta disputa depende la persistencia de la OMC.

La crisis en clave Trump

2018: nuevos anuncios de aranceles

Lightizer “aumentar la capacidad de la OMC para promover el comercio libre y justo”[\[11\]](#)

Trump llegó a la presidencia de EEUU a partir de la promesa de America First, y de que obligaría a las empresas a producir en el territorio estadounidense. Una fuerte pulseada con Apple aún no se resuelve, a pesar de que la empresa habría anunciado que relocizará 3 plantas hacia el territorio norteamericano[\[12\]](#), cuestión aún por ser determinada, ya que en definitiva Apple sólo posee desde 1980 una planta en el exterior, en Irlanda, mientras que toda la producción de sus iPhones y Macs se produce vía terceros. Voceros de Apple habían anunciado que si la empresa era obligada a producir en EEUU, perdería competitividad frente a las empresas rivales como Samsung ya que esto agregaría entre 30 y 40 dólares extra a cada iPhone.

Ejemplos como Apple muestran que esa postura es irreal. El sistema productivo global está actualmente tan imbricado que vuelve a cada sector económico dependiente de los precios bajos en otros países, empujando los costos laborales a nivel global cada vez más hacia abajo.

Un estudio reciente de un *think tank* norteamericano, *Trade Partnership Worldwide LLC* indica que si EEUU mantiene su postura de incrementar en un 25% los aranceles a las importaciones chinas, y si China reacciona con una medida similar, entonces el sector del campo norteamericano, base electoral de Trump, se vería fuertemente impactado ya que elevaría los costos internos de producción y se perderían cerca de 60.000 empleos en el sector[\[13\]](#).

No es fácil ni inmediato el reemplazo de los productos importados por productos fabricados nacionalmente, ni siquiera en EEUU. Y el interés empresarial tampoco es ese: advirtieron que el acero y aluminio norteamericano no tienen la misma calidad que el importado, por lo cual muchas empresas estarían obligadas a seguir importando, lo cual elevaría los costos de producción internos.

** Luciana Ghiotto es investigadora del CONICET con sede en Universidad de San Martín. Especialista en Economía Política Internacional. Miembro de ATTAC Argentina y la Asamblea "Argentina mejor sin TLC".*

[1] En: <https://www.alainet.org/es/articulo/191708>

[2] Traducción propia de la versión en inglés; original en:

https://www.g20.org/Content/EN/_Anlagen/G20/G20-leaders-declaration.html?nn=2186554. Esta Declaración final fue fuertemente criticada por

los empresarios nucleados en el *Business-20*, ver en:

http://www.cac.com.ar/noticia/Consideraciones_de_ICC_Argentina_sobre_la_Cumbre_del_G20

[3] <https://www.datosmacro.com/pib/sudan-del-sur>

[4] Comunicado del 26 de julio de 2017. En:

https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/mc11_26jul17_e.pdf

[5] <https://insidetrade.com/daily-news/deputy-director-general-wto-members-must-adjust-life-without-us-leadership>

[6] <https://www.opportimes.com/comercio/incertidumbre-la-omc-se-debilitan-dos-tres-pilares/>

[7] <http://www.businesstimes.com.sg/government-economy/us-rejects-plan-to-break-trade-court-deadlock>

[8] <https://www.nytimes.com/es/2017/11/02/trump-comercio-tlcan-wto-omc/>

[9] <http://www.twn.my/title2/wto.info/2018/ti180312.htm>

[10] El rechazo a la agenda de Facilitación de Inversiones viene de EEUU pero también de India y Uganda, y de los países del ALBA como Venezuela, Cuba, Ecuador y Bolivia. <https://www.tni.org/es/publicacion/la-negociacion-sobre-reglas-para-la-facilitacion-multilateral-de-las-inversiones>

[11] <https://www.nytimes.com/es/2017/11/02/trump-comercio-tlcan-wto-omc/>

[12] Apple ha respondido a las exigencias de Trump diciendo que se pondrían en riesgo empleos calificados en EEUU a cambio de crear empleos poco calificados de ensamble. En: <https://www.wsj.com/articles/trump-says-apple-ceo-has-promised-to-build-three-manufacturing-plants-in-u-s-1501012372?ns=prod/accounts-wsj>

[13]

<http://www.chinadaily.com.cn/a/201805/02/WS5ae958afa3105cdcf651b8f4.html>