

24 de septiembre de 2018

(18-5917)

Página: 1/8

Original: inglés

FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA OMC: DOCUMENTO DE DEBATE

COMUNICACIÓN DEL CANADÁ

La siguiente comunicación, de fecha 21 de septiembre de 2018, se distribuye a petición de la delegación del Canadá a título informativo.

ANTECEDENTES

A pesar de que es evidente que el comercio ha contribuido a una prosperidad y un desarrollo sin precedentes a nivel mundial, las normas e instituciones que facilitan el comercio parecen cada vez más frágiles. Los desafíos a que se enfrenta el sistema multilateral de comercio no se pueden atribuir a una sola causa o a un solo país. La transformación estructural de la economía mundial, combinada con el cambio tecnológico, ha perturbado las economías y sociedades nacionales, en algunos casos más que en otros. Ante la inseguridad y la desigualdad que esto ha generado, preocupa cada vez más que los beneficios del comercio que no se hayan distribuido de forma equitativa y que las normas actuales ya no reflejen un equilibrio justo de derechos y obligaciones. Esas presiones exacerban las divergencias que existen entre los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en cuanto a la necesidad, capacidad o voluntad de contraer nuevos compromisos.

La inmensa mayoría de los intercambios comerciales siguen teniendo lugar en un entorno seguro y previsible. Sin embargo, la combinación de perturbación y parálisis ha comenzado a erosionar el respeto por las normas en que se basa el comercio y por las instituciones que las hacen cumplir dando paso a políticas que distorsionan el comercio. Por ello, las tres funciones principales de la OMC se ven actualmente afectadas: la vigilancia de los compromisos existentes no parece poder contener la escalada de tensiones comerciales; el sistema de solución de diferencias, desbordado ante la complejidad cada vez mayor de las diferencias, apenas puede atender a la demanda; y las largas negociaciones para actualizar las normas comerciales con el fin de que den respuesta a la realidad económica de hoy en día solo han logrado resultados modestos.

En este contexto, las iniciativas para recuperar la confianza en el sistema multilateral de comercio y desalentar las medidas proteccionistas y las contramedidas requerirán liderazgo, creatividad y paciencia. No hay ningún Miembro de la OMC que por sí solo tenga la capacidad, voluntad o credibilidad para ponerse al frente, pero una alianza de Miembros que compartan el mismo compromiso con el sistema multilateral de comercio puede emprender un proceso reflexivo y transparente para tratar de lograr un consenso cada vez mayor sobre la forma de fortalecer la OMC y modernizar las normas comerciales.

Con el fin de apoyar ese proceso, en el presente documento de debate se exponen varias iniciativas pragmáticas y realistas, así como medidas para crear un clima de confianza. No se trata de hacer una lista exhaustiva, sino de señalar algunas posibilidades con el objetivo de iniciar el debate. Estas iniciativas y medidas tienen por objeto: 1) mejorar la eficiencia y la eficacia de la función de vigilancia; 2) salvaguardar y fortalecer el sistema de solución de diferencias; y 3) sentar las bases para modernizar, en el momento oportuno, las normas comerciales sustantivas. Algunas de ellas pueden adoptarse de inmediato; mientras que la elaboración y aplicación de otras podría precisar más tiempo y más debates. Para modernizar y fortalecer gradualmente la OMC pueden emplearse diversos instrumentos, en la mayoría de los casos sin modificar los acuerdos existentes.

TEMA 1: MEJORAR LA EFICIENCIA Y LA EFICACIA DE LA FUNCIÓN DE VIGILANCIA DE LA OMC

Vigilar la aplicación, la administración y el funcionamiento de los acuerdos existentes es esencial para que el sistema de comercio basado en normas funcione bien. Si el intercambio de información y las deliberaciones son transparentes, los Miembros pueden saber cuáles son las medidas de los demás y cómo lograr sus objetivos de política con el menor efecto de restricción del comercio posible. Un diálogo sobre políticas bien informado puede reducir la tentación de adoptar medidas que distorsionan el comercio, disipar posibles diferencias comerciales e impulsar los debates sobre la necesidad de negociar nuevos compromisos. En un sentido más amplio, la transparencia fomenta la confianza en el sistema de comercio y permite que haya certidumbre en los mercados internacionales. Para mejorar la función de vigilancia es preciso que los órganos ordinarios de la OMC sean más eficientes y eficaces. Se pueden contemplar medidas en tres esferas.

1. *Mejorar la notificación y la transparencia de las medidas internas*

La eficacia de las deliberaciones depende de que haya información fiable y objetiva. Por eso, deben adoptarse medidas para mejorar el historial de notificaciones de los Miembros. El punto de partida podría ser un amplio examen de las prescripciones en materia de notificación para asegurar que no sean innecesariamente complejas y engorrosas. Sobre la base de ese examen, se podría considerar la posibilidad de actualizar las prescripciones, o se podrían ofrecer incentivos y asistencia técnica a los países que no están al día. Las lagunas restantes podrían colmarse con las contranotificaciones de otros Miembros y con información recopilada de forma independiente por la Secretaría. El reconocimiento, a alto nivel, de la importancia de las notificaciones y la transparencia daría el impulso necesario para elaborar soluciones eficaces.

2. *Mejorar la capacidad y las oportunidades para celebrar debates*

Los debates participativos e informados son fundamentales para ayudar a los Miembros a comprender los complejos retos que plantea la cooperación comercial en el mundo moderno. En este sentido, se podría organizar la labor de los órganos ordinarios de la OMC de manera que pudieran celebrarse debates oportunos y pertinentes sobre cuestiones temáticas que atañen a varios órganos y requieren información de diversas fuentes. Pueden tomarse varias medidas para mejorar la capacidad y la responsabilidad de los representantes de los Miembros que llevan esos debates y de las secretarías que les prestan apoyo. El apoyo de alto nivel será esencial a fin de elaborar enfoques nuevos e innovadores para el diálogo multilateral sobre el comercio.

3. *Mejorar las oportunidades y los mecanismos para abordar las preocupaciones comerciales específicas*

En algunos órganos ordinarios, los debates sobre preocupaciones suscitadas por medidas comerciales específicas pueden aportar claridad e incluso permitir llegar a soluciones sin que sea necesario recurrir al procedimiento formal de solución de diferencias. Se pueden mejorar las oportunidades de celebrar esos debates reforzando los mecanismos disponibles en todos los órganos ordinarios, compartiendo entre los órganos competentes información sobre las preocupaciones específicas y previendo un proceso confidencial de mediación y conciliación de terceros, cuando proceda. El apoyo de alto nivel para que las preocupaciones comerciales específicas se aborden en los órganos ordinarios impulsará la formulación de nuevas ideas en esta esfera.

TEMA 2: SALVAGUARDAR Y FORTALECER EL SISTEMA DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

La existencia de un sistema de solución de diferencias obligatorio, vinculante e imparcial es imprescindible para preservar y apoyar el comercio basado en normas. Hay que superar varios desafíos importantes para salvaguardar y fortalecer el sistema de solución de diferencias de la OMC.

1. *No someter algunas diferencias o cuestiones al sistema de solución de diferencias*

Como consecuencia de unas normas comerciales anticuadas, de la creciente complejidad de las diferencias y de la falta de moderación, el sistema de solución de diferencias está sobrecargado. El mecanismo de solución de diferencias ha adquirido una función más destacada en la cooperación comercial de lo que estaba previsto inicialmente, y en algunos casos ha sustituido a la negociación. Algunas diferencias o cuestiones se pueden resolver sin recurrir al sistema de solución de diferencias mediante un compromiso renovado de moderación, la mejora y el uso de mecanismos alternativos como la mediación para resolver las diferencias o, al menos, para reducir su alcance y, quizá, incluso la exclusión formal de determinados tipos de diferencias o determinadas cuestiones de la jurisdicción del sistema. El apoyo de alto nivel a medidas que reduzcan el recurso al procedimiento formal de solución de diferencias ayudaría a salvaguardar y fortalecer el sistema.

2. *Simplificar el procedimiento resolutorio*

La complejidad y la duración cada vez mayor de los procedimientos de solución de diferencias socavan la accesibilidad del sistema y crean un incentivo para la adopción de medidas a corto plazo que distorsionan el comercio y de contramedidas unilaterales. El procedimiento resolutorio podría hacerse más flexible y adaptable a la naturaleza de las diferencias. Se podrían elaborar procedimientos alternativos adaptados a determinados tipos específicos de diferencias, procedimientos complementarios para aspectos concretos del procedimiento existente y un mecanismo que permitiera una mayor interacción entre el nivel de los grupos especiales y el nivel de las apelaciones (es decir, el reenvío). El reconocimiento a alto nivel de la necesidad de simplificar el sistema de solución de diferencias para hacerlo más adaptable daría un impulso a los debates sobre las mejoras, que se han estancado.

3. *Actualizar y asegurar el examen en apelación*

El punto muerto en que se encuentra el proceso de nombramiento de los Miembros del Órgano de Apelación amenaza con paralizar todo el sistema de solución de diferencias. Resolverlo y hacer que el Órgano de Apelación vuelva a contar con todos sus Miembros requerirá que se aborden las preocupaciones planteadas con respecto a su funcionamiento, y quizá incluso las preocupaciones por los desequilibrios percibidos en lo que respecta a los derechos y obligaciones de los Miembros. Más allá de las soluciones concretas que puedan ser necesarias para atender las preocupaciones, la contribución más importante que pueden hacer los Ministros es reconocer las preocupaciones manifestadas por algunos Miembros y dar muestra de su disposición a colaborar con esos Miembros para encontrar soluciones mutuamente aceptables.

La primera serie de preocupaciones se refiere a la cuestión de si las aclaraciones que ha hecho el Órgano de Apelación de las disposiciones de la OMC han aumentado los derechos y obligaciones de los Miembros. Para resolver las preocupaciones planteadas en relación con obligaciones específicas en diferencias anteriores podría ser necesario el acuerdo de los Miembros para invalidar esas interpretaciones, lo que podría ser difícil. Mientras tanto, se podrían elaborar mecanismos que den a los Miembros más oportunidades para ofrecer a los órganos resolutorios orientaciones vinculantes y no vinculantes sobre cuestiones específicas. Por ejemplo, se podrían celebrar debates temáticos sobre las cuestiones que se plantean en las diferencias y elaborar una vía formal para que algunos de esos debates conduzcan a la adopción, por consenso, de "interpretaciones autorizadas" de las obligaciones en el marco de la OMC de que se trate (una opción para adoptar decisiones que ya está prevista en el Acuerdo sobre la OMC).

La segunda serie de preocupaciones se refiere a las prácticas sistémicas y de procedimiento del Órgano de Apelación. Entre las iniciativas para atender esas preocupaciones cabría citar:

- reducir el margen para las "opiniones consultivas", aclarando que el objetivo primordial del sistema de solución de diferencias es resolver diferencias concretas y que solo son precisas las constataciones necesarias para lograr este objetivo;

- centrar el examen en apelación en las cuestiones de derecho, aclarando la norma de examen que el Órgano de Apelación ha de aplicar a los grupos especiales, sobre todo con respecto a las constataciones de hecho y las relativas al funcionamiento de los ordenamientos jurídicos internos;
- promover un diálogo más robusto en los órganos resolutorios, permitiendo la exposición de opiniones minoritarias en los informes de los grupos especiales y del Órgano de Apelación y reiterando que las interpretaciones adoptadas en dichos informes únicamente son aplicables a las diferencias en que son adoptadas; y
- elaborar directrices relativas a las consultas con las partes cuando el Órgano de Apelación no pueda cumplir sus plazos.

TEMA 3: MODERNIZAR LAS NORMAS COMERCIALES PARA EL SIGLO XXI

Es necesario y urgente actualizar las normas comerciales, que están anticuadas para responder a las necesidades de la economía mundial moderna. Para la mayoría de las cuestiones, es poco probable que esto se haga en forma de un todo único, al menos en el futuro próximo. En cambio, es posible que se tengan que adoptar enfoques alternativos para la cooperación y la elaboración de normas que reflejen la realidad de los Miembros de la OMC, cuyas necesidades, niveles de desarrollo y capacidades son cada vez más diversos. Podrían ser enfoques que permitan participar en las negociaciones de forma diferenciada para tener en cuenta los distintos niveles de desarrollo.

1. Identificación de prioridades para modernizar las normas

Aunque hay consenso en que es esencial modernizar las normas comerciales, existen divergencias en cuanto a las prioridades. Se debería de inmediato entablar un diálogo sobre políticas sostenido y abierto que permita identificar las posibles prioridades y determinar las medidas necesarias para facilitar una mayor convergencia. La primera tarea que debería acometer un grupo de Miembros decididos a lograr avances es identificar en qué cuestiones se podría trabajar para alcanzar un acuerdo multilateral y en cuáles sería mejor adoptar iniciativas plurilaterales u otros enfoques para mejorar las normas. Ese diálogo puede basarse en una combinación de cuestiones como las siguientes:

- cuestiones pendientes de negociaciones anteriores, con inclusión de las de la Ronda de Doha, como la ayuda a la agricultura y el desarrollo, y en particular las cuestiones a que hacen frente los países menos adelantados;
- cuestiones que es necesario tratar para poder modernizar las normas de la economía de hoy y abordar las dimensiones sociales de la globalización, como el comercio digital, el comercio inclusivo, el desarrollo sostenible, las MIPYME, la inversión y la reglamentación nacional; y
- cuestiones que es necesario tratar para poder resolver las preocupaciones más recientes acerca de la distorsión de las condiciones de competencia, debido por ejemplo a los efectos de distorsión del mercado que tienen las empresas de propiedad estatal, las subvenciones industriales, la transferencia de tecnología y los secretos comerciales, así como la transparencia.

2. Medios para modernizar las normas

Aunque no debería esperarse que ningún Miembro de la OMC asumiera obligaciones que no hubiera aceptado, tampoco debería ningún Miembro esperar que podrá impedir a otros Miembros avanzar en diversas configuraciones en aquellas esferas en las que deseen contraer mayores compromisos, que podrían ir desde declaraciones sobre políticas hasta acuerdos más ambiciosos de carácter vinculante, por ejemplo, iniciativas plurilaterales. Las iniciativas vinculantes deberían ser inclusivas y abiertas, y prever normas claras para la adhesión de otros Miembros o para su posible multilateralización. Podrían adoptar diversas formas, tanto dentro como fuera del marco jurídico de la OMC:

- los acuerdos "abiertos" cuyos beneficios se conceden con arreglo al principio de la nación más favorecida (NMF) (por ejemplo, el Acuerdo sobre Tecnología de la Información), si la cobertura alcanza una masa crítica o si el riesgo de que los beneficios se aprovechen sin contrapartida es bajo, no precisan del acuerdo de todos los Miembros;
- los acuerdos "cerrados" aplicados solo a los participantes (por ejemplo, el Acuerdo sobre Contratación Pública), deben ser acordados por todos los Miembros, pero pueden ser factibles en determinadas esferas;
- los acuerdos cerrados también se pueden concluir fuera del marco de la OMC (por ejemplo, el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, TISA), pero pueden ser menos transparentes y pueden no estar sujetos al sistema de solución de diferencias de la OMC.

3. La dimensión de desarrollo

No cabe duda de que los países con niveles de desarrollo diferentes no tienen la misma capacidad para participar en el comercio y asumir nuevos compromisos comerciales. Aunque deben tenerse en cuenta esas diferencias de modo que se logre un equilibrio entre reciprocidad y flexibilidad, el desacuerdo sobre la manera de lograrlo ha sido uno de los obstáculos más difíciles para avanzar en las negociaciones sobre nuevas normas multilaterales. Hace falta un enfoque nuevo, que reconozca la necesidad de flexibilidad en lo tocante al desarrollo, y reconozca también que no todos los países necesitan o deberían beneficiarse del mismo grado de flexibilidad. El régimen de trato especial y diferenciado previsto en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) sienta un precedente y puede servir como modelo. Sobre la base de las características del AFC, el nuevo enfoque podría incluir los siguientes aspectos:

- el reconocimiento de que, si bien las necesidades de desarrollo de determinados países justifican la aplicación transitoria, el objetivo a largo plazo es la convergencia y la plena aplicación de todas las obligaciones por todos los Miembros;
- la elaboración de categorías de necesidades, diferenciadas por obligación, por país y por la duración del período de transición necesario, aplicables sobre la base de pruebas de esas necesidades y sujetas a negociación; y
- la vinculación de la aplicación de las obligaciones más gravosas, al menos en el caso de los países con menos capacidad, con la adquisición de la capacidad necesaria para la aplicación, para lo cual otros Miembros podrían tener interés en prestar apoyo y asistencia.

EL CAMINO A SEGUIR

Un grupo de Miembros de la OMC que quiera apoyar el sistema multilateral de comercio basado en normas puede ofrecer liderazgo por la persuasión y liderazgo por la acción: persuasión para mostrar los beneficios de la cooperación comercial basada en normas y la importancia de la OMC como institución; y acción para demostrar la adhesión a esos principios y aumentar la confianza en las diversas funciones de la OMC. Antes se han expuesto varias acciones posibles, pero puede haber otras.

La forma que adopten las acciones emprendidas requerirá creatividad y flexibilidad. A corto plazo, es muy posible que lo más realista sea elegir un instrumento de participación plurilateral. Aunque es poco probable que a corto plazo haya nuevos acuerdos multilaterales vinculantes o cambios institucionales de envergadura en la OMC, puede haber instrumentos alternativos viables. Muy pocas de las acciones que se han propuesto más arriba requieren modificar los acuerdos existentes o llevar a cabo una reforma institucional formal. La mayoría de ellas pueden realizarse utilizando instrumentos alternativos que funcionen de manera más gradual y flexible.

El próximo paso es establecer prioridades de acción. En el futuro inmediato, es necesario adoptar medidas urgentes para restablecer la función de solución de diferencias y mejorar la función de vigilancia, con el fin de restablecer la confianza en el comercio basado en normas y dar impulso a la elaboración de nuevas normas. Será necesaria una reflexión a largo plazo para idear mejoras más ambiciosas de los órganos ordinarios y el sistema de solución de diferencias, alcanzar un consenso en torno al uso de los acuerdos plurilaterales y tener en cuenta los distintos niveles de desarrollo, así como para establecer prioridades en cuanto a cuestiones y formatos para la actualización formal de las normas comerciales.

Por último, el número cada vez mayor de iniciativas que los Miembros de la OMC adoptan en distintas configuraciones demuestra hasta qué punto está extendida la opinión de que es necesario pasar a la acción para preservar la cooperación comercial basada en normas y modernizar la OMC. Esas iniciativas tendrán que converger finalmente en una visión común del futuro de las normas y las instituciones del sistema multilateral de comercio. Mientras tanto, será importante mantener con frecuencia el diálogo y la coordinación con otros Miembros y ampliar progresivamente las conversaciones para incluir a otros que estén decididos y dispuestos a participar constructivamente.

ANEXO: POSIBLES INSTRUMENTOS DE ACCIÓN

Instrumentos plurilaterales

Los instrumentos plurilaterales disponibles pueden ser desde declaraciones políticas de intenciones, similares a las adoptadas en la Conferencia Ministerial de 2017, hasta acuerdos jurídicos vinculantes más ambiciosos sobre las nuevas normas, como los ejemplos que figuran en el Tema 3. Para que las acciones sean más operativas, se pueden tomar en consideración instrumentos como códigos de conducta plurilaterales o acuerdos de procedimiento. Entre los ejemplos de este enfoque cabe citar los acuerdos de procedimiento notificados con arreglo al *mecanismo para elaborar, documentar y comunicar prácticas y procedimientos en la sustanciación de diferencias en la OMC* del OSD (véase el documento JOB/DSB/1).

Instrumentos multilaterales

En otros ámbitos, en los que tal vez sea posible lograr un consenso multilateral sobre acciones operativas pero en los que todavía resulta demasiado ambicioso asumir compromisos en el marco de un acuerdo, se pueden adoptar varios enfoques:

- los órganos de la OMC podrían adoptar instrumentos no vinculantes (es decir, disposiciones jurídicas indicativas) que abarcaran tanto los aspectos de procedimiento de su labor como ajustes graduales en los compromisos existentes. La adopción de tales instrumentos podría requerir una declaración inequívoca de que no tienen por objeto afectar a la interpretación de las obligaciones existentes;
 - el Consejo General y el OSD podrían utilizar en mayor medida las decisiones formales para administrar su labor. El alcance de las nuevas obligaciones establecidas por instrumentos distintos de nuevos acuerdos o modificaciones tiene sus límites. Sin embargo, la *Decisión sobre la competencia de las exportaciones* adoptada en la Conferencia Ministerial de Nairobi muestra que incluso es posible adoptar nuevos compromisos utilizando este tipo de instrumentos;
 - pueden adoptarse interpretaciones autorizadas en virtud del párrafo 2 del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC con el fin de aclarar algunas de las obligaciones existentes. Dichas interpretaciones podrían servir para completar negociaciones que no se han concluido, colmar las lagunas que existían o que hayan aparecido como resultado de la evolución de las prácticas comerciales o invalidar interpretaciones hechas en diferencias planteadas en el pasado.
-