

RESUMEN

La política comercial mundial y la OMC atraviesan uno de los períodos de perturbaciones más graves y duraderos desde que se instauró el sistema multilateral de comercio hace 80 años. Si bien algunas de estas perturbaciones son el reflejo de tensiones de larga data y algunas otras son consecuencia de acontecimientos más recientes relacionados con las políticas macroeconómicas y las brechas en los sistemas sociales nacionales, una parte importante se deriva de la percepción de que las normas de la OMC no han evolucionado tan rápido como las realidades económicas mundiales, y que deben adaptarse. Esto ha colocado al sistema mundial de comercio en una coyuntura decisiva.

La tesis central del presente informe es que los desafíos a los que se enfrenta actualmente la OMC son, en muchos aspectos fundamentales, fruto de los propios éxitos del sistema, que ha contribuido a configurar una economía mundial más abierta, integrada y basada en normas, pero también una economía donde la política comercial tiene un papel más relevante, las fricciones comerciales son más complejas, los Miembros de la OMC son más diversos y el poder económico está distribuido de manera más amplia. La lógica fundacional de la OMC sigue ofreciendo importantes beneficios económicos y el sistema sigue aportando valor. Sin embargo, su eficacia futura dependerá ahora de su capacidad para adaptarse a la economía mundial más integrada, multipolar y diversa que contribuyó a crear.

Los Miembros coinciden en que la OMC necesita una reforma, pero no han llegado a alcanzar un acuerdo sobre cómo actualizar las normas de la OMC respecto de cuestiones que van desde la agricultura, los servicios y el desarrollo a preocupaciones en torno a la transparencia, las subvenciones y la seguridad nacional. Aún no se han elaborado normas multilaterales acordes con las oportunidades que ofrece el comercio digital y verde. La última reforma integral del sistema multilateral de comercio, la Ronda Uruguay (1986-1994), que dio lugar a la creación de la OMC, fue anterior a acontecimientos como el uso generalizado de internet, la posterior expansión de las cadenas de valor mundiales y cambios importantes en la distribución del poder económico entre los Miembros que han reconfigurado el comercio mundial.

La dificultad para responder ante las circunstancias mundiales actuales es especialmente llamativa si se tiene en cuenta que el sistema multilateral de comercio ha sido uno de los marcos de cooperación económica internacional más eficaces de la historia moderna. Lo que comenzó en 1947 como un modesto acuerdo arancelario concertado entre menos de dos docenas de economías se ha convertido en una Organización Mundial del Comercio de carácter casi universal, que cuenta ahora con 166 Miembros y que establece normas comerciales de muy gran alcance para las mercancías, los servicios y la propiedad intelectual, dispone de un sistema de solución de diferencias ampliamente utilizado y facilita un foro donde tanto las grandes como las pequeñas economías pueden plantear preocupaciones comerciales comunes. A lo largo del tiempo, el sistema ha contribuido a la disminución sostenida de los obstáculos al comercio, a una expansión del comercio mundial, que ha llegado a multiplicarse casi por 50, y a un período sin precedentes de crecimiento, desarrollo y convergencia en ingresos entre las economías.

Además, pese a los desafíos que afronta la OMC, sus normas siguen siendo la base jurídica esencial del comercio internacional. Alrededor del 72% del comercio mundial de mercancías se sigue desarrollando en las condiciones fundamentales de nación más favorecida (NMF) que negociaron y se comprometieron a cumplir los 166 Miembros de la OMC. En cuanto a la continuación de las negociaciones comerciales, los Miembros de la OMC alcanzaron recientemente un importante acuerdo sobre la reducción de las subvenciones a la pesca perjudiciales. Distintos grupos de Miembros de la OMC han hecho también avances considerables en acuerdos plurilaterales que abarcan esferas como el comercio electrónico, la facilitación de las inversiones para el desarrollo y la reglamentación nacional en el ámbito de los servicios, así como en varias iniciativas ambientales. En su labor diaria, la OMC sigue siendo un marco en que los Miembros de la OMC pueden abordar preocupaciones comunes, resolver posibles desacuerdos y reducir la incertidumbre. En la OMC, se sigue recurriendo al sistema de solución de diferencias, a menudo de manera constructiva y con éxito, pese a ciertas limitaciones derivadas de la suspensión del Órgano de Apelación.

El presente informe tiene por objeto ofrecer una perspectiva económica sobre cómo y por qué funciona el sistema, cómo ha evolucionado y se ha adaptado a desafíos anteriores, que resultados ha producido y qué nuevos desafíos tiene ante sí. Si bien en el informe no se llega a recomendar reformas específicas, se examina en qué medida los cambios experimentados en la economía mundial perturban algunos de los mecanismos que durante mucho tiempo han sustentado el sistema de comercio y se señalan esferas respecto de las cuales puede ser necesario introducir cambios en el sistema.

En el informe se analiza primero cómo se desarrolló el sistema multilateral de comercio y qué resultados ha producido. A continuación, se señalan los mecanismos en que se ha basado su efectividad y se examina de qué manera los cambios de poder económico entre los Miembros, la creciente importancia de las intervenciones de los Gobiernos, las diferencias entre los sistemas económicos, los cambios en la naturaleza del comercio y las tensiones geopolíticas están ejerciendo presión sobre estos mecanismos. Así, se identifica dónde puede ser la adaptación más necesaria y valiosa ahora.

Perspectiva económica del Informe sobre el comercio mundial

Los Gobiernos cooperan en materia de política comercial por varias razones. Pueden querer limitar colectivamente los efectos transfronterizos de sus medidas comerciales, obtener beneficios de la coordinación de las políticas o reforzar la credibilidad de sus propios compromisos en materia de políticas a fin de tranquilizar a los inversores y gestionar las presiones internas en la esfera de la economía política. Si bien el presente informe aborda todas esas justificaciones, se centra principalmente en la primera: el problema que se plantea cuando las políticas comerciales adoptadas por un Gobierno imponen costos a los demás.

Se suele entender que este problema denominado “relación de intercambio” justifica la cooperación comercial. Cuando un Gobierno aumenta un arancel o limita las importaciones, puede favorecer a algunos productores nacionales y trasladar parte de los costos a los exportadores extranjeros. Sin embargo, si otros Gobiernos responden de la misma manera, el resultado puede ser un perjuicio

mutuo: el comercio se contrae, la incertidumbre aumenta, los exportadores pierden mercados, los consumidores deben pagar precios más elevados y todas las economías salen perdiendo. En este sentido, las restricciones comerciales unilaterales pueden conducir al dilema del prisionero:¹ cada Gobierno puede tener incentivos para proteger su propio mercado, pero todos los Gobiernos pueden verse más beneficiados si cooperan para mantener los mercados más abiertos.

Esta perspectiva ayuda a explicar por qué el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y posteriormente la OMC adoptaron la forma institucional que conocemos. En esencia, el sistema multilateral de comercio constituye un foro en el que los Miembros pueden negociar compromisos de acceso a los mercados, recíprocos y mutuamente beneficiosos, extender esos compromisos por el principio de no discriminación, protegerlos con normas vinculantes, hacerlos más previsibles gracias a la transparencia y obligar a su cumplimiento mediante un sistema de solución de diferencias.² La finalidad no es exigir a todos los Miembros la práctica del libre comercio, sino contribuir a que los Miembros eviten políticas de empobrecimiento del vecino y sustituyan las medidas de retorsión unilaterales por una cooperación negociada y basada en normas.

El sistema multilateral de comercio ha reportado beneficios sustanciales, pero no para todos

El sistema multilateral de comercio ha sido responsable de una reducción sin precedentes de los obstáculos al comercio. Mientras que, según las estimaciones, el arancel medio estimado de cuatro grandes economías era de en torno al 22% en 1947, antes de la primera ronda del GATT, los aranceles sobre los productos industriales han pasado a ser de un solo dígito en muchas economías. Los aranceles medios de los Miembros que se han adherido a la OMC han disminuido casi un 35% desde el año 2000. El trato NMF y los compromisos sobre los toques arancelarios han contribuido a reducir de manera significativa la incertidumbre en materia de política comercial. La Ronda Uruguay aumentó la proporción de líneas arancelarias consolidadas de productos no agrícolas del 78% al 99% en el caso de las economías desarrolladas y del 21% al 73%

en el caso de las economías en desarrollo. En la actualidad, las medidas no arancelarias tienen una repercusión mayor que los aranceles en los costos del comercio de la mayoría de las economías. Gracias a los Acuerdos de la OMC, como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) o el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), las medidas no arancelarias están sujetas a más requisitos de transparencia y normas más rigurosas.

La reducción de los obstáculos al comercio y la aplicación de amplias reformas durante el proceso de adhesión a la OMC han contribuido al rápido crecimiento del comercio y de los ingresos y, por lo tanto, a elevar el nivel de vida. Según estimaciones empíricas, el comercio entre los Miembros de la OMC ha aumentado en torno al 140% (Larch *et al.* 2025). En un estudio sobre las adhesiones a la OMC, se concluye que las economías que contrajeron compromisos de mayor calado y emprendieron reformas internas conforme a sus documentos de adhesión a la OMC crecieron en promedio 1,5 puntos porcentuales más rápido que las economías que no se sometieron a ese proceso (Brotto *et al.*, 2024; OMC, 2024b). Los ingresos efectivos también han aumentado gracias al efecto moderador que la pertenencia a la OMC ejerce sobre la inflación; algunas pruebas indican que alrededor del 85% de los Miembros de la OMC experimentaron una disminución de los precios relativos de consumo por ser Miembros de la Organización (Yalcin, Larch y Yotov, 2022).

Desde mediados del decenio de 1990, la integración en los mercados internacionales ha contribuido a impulsar un crecimiento más rápido en las economías de ingreso bajo y de ingreso mediano, ha reducido considerablemente la pobreza mundial y ha disminuido la diferencia de ingresos entre las economías de ingreso bajo y de ingreso mediano y las economías de ingreso alto, por primera vez desde la revolución industrial. Se estima que, entre 1995 y 2023, las reducciones en los costos del comercio contribuyeron entre una quinta y una tercera parte a esa convergencia.

La pertenencia a la OMC ha fomentado la resiliencia y ha contribuido a reducir los conflictos entre Estados. El sistema de comercio basado en normas, concebido para evitar otra deriva hacia el proteccionismo como la de principios de la década de 1930, se puso a prueba durante la crisis financiera mundial de 2007-2009 y la pandemia de

COVID-19, y, efectivamente, el proteccionismo siguió siendo limitado. El trato NMF y las consolidaciones arancelarias, componentes básicos del sistema, han contribuido a reducir la incertidumbre en materia de política comercial. Según las estimaciones de un estudio, la recesión económica sufrida durante la crisis financiera mundial aumentó el alcance de la protección de las importaciones solo entre el 1% y el 2% del comercio, frente al 15% que presuponían los datos históricos (Bown y Crowley, 2013). La cooperación internacional también ha actuado como multiplicador del efecto pacificador del comercio. En estudios donde se utiliza la pertenencia a la OMC como factor del comercio se ha concluido que el comercio facilitado por la OMC tiene una incidencia significativa en el fomento de la paz (Aaronson, Abouharb y Wang, 2015; Huang y Li, 2024).

La OMC sigue siendo un catalizador esencial de un sistema mundial de comercio basado en normas. En las últimas ocho décadas, el número de Miembros, primero del GATT y después de la OMC, ha aumentado de 23 a 166 economías, lo que representa hoy en torno al 98% del comercio mundial. Otras 22 economías están negociando actualmente su adhesión a la OMC. Como se ha mencionado *supra*, a pesar de las recientes perturbaciones, alrededor del 72% del comercio mundial transfronterizo de mercancías sigue realizándose en el marco de condiciones NMF no discriminatorias que los Miembros de la OMC han negociado y se han comprometido a cumplir. Esto es un elocuente recuerdo de los beneficios en materia de apertura de los mercados y la previsibilidad que el sistema sigue aportando día tras día.

Sin embargo, no todas las economías se han beneficiado por igual. Los países menos adelantados (PMA) siguen representando menos del 1% del comercio mundial y algunas economías dependientes de productos básicos y las que tienen un bajo nivel de participación en el comercio mundial han experimentado pocas mejoras o han quedado aún más rezagadas. Según el índice de costos del comercio de la OMC,³ los costos del comercio de los PMA en los sectores manufacturero y de servicios superan los de las economías de ingreso alto en un 50%. Si bien los factores internos pueden explicar gran parte de esta disparidad, los obstáculos en el sistema de comercio también tienen su incidencia. Por ejemplo, la eficacia de los sistemas de preferencias para los PMA se ve limitada por criterios de admisibilidad complejos y la incertidumbre sobre la renovación.

La proliferación de medidas no arancelarias genera costos de cumplimiento y de certificación que imponen una carga desproporcionada a los pequeños exportadores, que son la mayoría en los PMA. La creciente concentración de las corrientes comerciales reduce las oportunidades de un crecimiento impulsado por las exportaciones.

Mientras tanto, en las economías desarrolladas, la apertura del comercio ha incidido de manera desigual en las personas y las regiones. La competencia de las importaciones, el cambio tecnológico y las disparidades regionales han sometido a presión a algunos trabajadores y comunidades, lo que ha dado lugar a una merma sostenida de sus ingresos. Las oportunidades de exportación han creado nuevos puestos de trabajo, pero, por lo general, no han beneficiado a las mismas personas ni a las mismas regiones que sufrieron los efectos adversos.

Una lección importante que cabe aprender es que la apertura del comercio solo puede mantenerse —y producir los beneficios previstos— si va acompañada de políticas internas que ayuden a más personas y lugares a participar en los cambios de las pautas del comercio, adaptarse a ellos y aprovechar sus oportunidades.

Evitar un dilema del prisionero recíprocamente destructor

Los logros del sistema multilateral del comercio en materia de apertura de los mercados y su durabilidad no son fortuitos. Visto desde la perspectiva económica de este informe, son, en gran parte, la consecuencia de la arquitectura institucional del GATT y de la OMC, una arquitectura que se concibió para resolver el problema básico descrito *supra*: cuando un Gobierno restringe el comercio de manera unilateral, impone a menudo costos que no tiene plenamente en cuenta a sus interlocutores comerciales. Cuando este problema no se soluciona, el resultado es una protección excesiva del comercio desde una perspectiva global.

Nos serviremos de un ejemplo simplificado para ilustrar este argumento. Si el país A elige su arancel sobre las importaciones procedentes del país B de manera que se equilibren los beneficios del arancel con los costos impuestos a su propia economía, sin tener en cuenta los costos que se imponen a los exportadores del país B, el país A elegirá naturalmente un nivel arancelario más elevado que si tuviera en

cuenta los costos que sufren los exportadores del país B. Una afirmación análoga puede formularse para el país B y su decisión en materia arancelaria respecto de las importaciones procedentes del país A. Cuando los países A y B adoptan de manera unilateral sus decisiones en materia arancelaria, no tienen motivo alguno para tener en cuenta los costos en que incurren los interlocutores comerciales, por lo que mantendrán estos aranceles más elevados. Las negociaciones comerciales modifican este *statu quo*, porque brindan a cada país la oportunidad de ofrecer algo de valor a su interlocutor comercial a cambio de que este aplique una reducción arancelaria, lo que motiva a este a reducir su arancel. Por lo general, lo que ofrece un país es una reducción recíproca de sus aranceles. Si se parte de decisiones arancelarias unilaterales, ambos países pueden beneficiarse de estas reducciones arancelarias recíprocas, lo que confirma que las decisiones arancelarias unilaterales dan lugar a una “protección excesiva del comercio” desde una perspectiva global.

No afirmamos con esto que toda protección del comercio sea necesariamente excesiva, sino más bien que los Gobiernos que actúan en solitario pueden no tener en cuenta los costos totales de sus decisiones y esto puede llevarlos a adoptar políticas de empobrecimiento del vecino que generen un dilema del prisionero recíprocamente destructor. La OMC ayuda a resolver este problema facilitando un foro en el que los Miembros pueden negociar compromisos recíprocos de acceso a los mercados destinados a aumentar los flujos comerciales, que después pueden incorporar en la legislación y hacer cumplir mediante normas comunes.

Desde esta perspectiva, es más comprensible la lógica aparentemente mercantilista de las negociaciones comerciales, en la que las importaciones se consideran concesiones y las exportaciones se consideran ganancias. Los Gobiernos tratan de lograr un mejor acceso para sus exportadores no porque consideren que las importaciones sean desdeñables, sino porque a menudo los exportadores son los agentes nacionales más directamente afectados por los obstáculos al comercio que imponen otros países. Por lo tanto, los exportadores pueden ayudar a identificar las medidas extranjeras que causan las reclamaciones más importantes por efectos indirectos transfronterizos. La función de la OMC consiste en canalizar esas reclamaciones hacia negociaciones mutuamente beneficiosas que abran el acceso a los mercados,

en lugar de dejar que se resuelvan mediante medidas unilaterales de retorsión.

Cabe señalar que esta función de la OMC no se basa en los argumentos de los economistas en favor del libre comercio. Según la lógica, se espera que los Gobiernos negocien una “reducción [...] de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio”, como se indica en el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. No obstante, la lógica no prescribe el grado de apertura de una determinada economía; esto depende de las circunstancias y objetivos de los Gobiernos.

Los principios básicos del sistema multilateral del comercio han facilitado un marco para la negociación eficaz del acceso a los mercados

Desde la primera ronda del GATT celebrada en 1947 hasta la Ronda Uruguay, que dio lugar a la creación de la OMC en 1995, la reciprocidad ha constituido el motor político y económico de este proceso de liberalización. Al vincular la apertura del mercado interno con un mejor acceso a los mercados extranjeros, la reciprocidad logró que la apertura del comercio fuese más viable a nivel interno y más equilibrada a nivel internacional.

La no discriminación, especialmente a través del principio de la nación más favorecida (NMF), ha conseguido que este proceso de negociación sea factible. Sin el trato NMF, cada modificación de los aranceles podría tener consecuencias diferentes en cada interlocutor comercial, lo que multiplicaría el número de negociaciones necesarias por el número de productos y de asociados.⁴ El trato NMF también preserva el valor de las negociaciones una vez concluidas, ya que una concesión fruto de una negociación perdería valor si pudiera desvirtuarse después a causa de un acuerdo discriminatorio más favorable alcanzado entre otros asociados.

Los compromisos vinculantes, la transparencia y el sistema de solución de diferencias facilitan la infraestructura jurídica para la negociación comercial. Las consolidaciones arancelarias y las listas de compromisos estabilizan las condiciones en materia de acceso a los mercados y mejoran la previsibilidad, al tiempo que la transparencia en

materia de medidas comerciales reduce los costos de información y la incertidumbre, y la solución de diferencias proporciona un medio basado en normas para restablecer el equilibrio cuando existen discrepancias entre los Miembros.

El trato NMF también determina la distribución de los beneficios derivados de las negociaciones. Difundiendo los beneficios de la reducción arancelaria entre todos los Miembros, limita la capacidad de las economías más grandes para apoderarse de ventajas desmedidas solo por el poder de negociación y da a las economías más pequeñas razones más sólidas para participar.

No obstante, el trato NMF introdujo ciertamente un problema eventual: el incentivo del “beneficiario sin contrapartida”, en virtud del cual posibles interlocutores comerciales podrían permanecer al margen de las negociaciones con la esperanza de beneficiarse de los aranceles en régimen NMF negociados por otros. Este problema era bien conocido mucho antes de la creación del GATT y, en las rondas del GATT, se realizaron varios intentos por atenuar sus efectos en el éxito de las negociaciones arancelarias.

La lógica económica descrita *supra* va más allá de los aranceles. Por su concepción, los aranceles desempeñaron un papel principal en las primeras rondas de negociación del GATT sobre el acceso a los mercados, ya que se esperaba que los Miembros convirtieran sus medidas de protección del comercio en aranceles y ofrecieran concesiones en materia de acceso a los mercados mediante consolidaciones arancelarias. Sin embargo, con el tiempo, a medida que los obstáculos arancelarios fueron disminuyendo, el valor del acceso negociado a los mercados empezó a depender cada vez más de la reglamentación nacional, las normas, las subvenciones y otras medidas internas. Así, cuestiones como el trato nacional, los reglamentos técnicos, las normas sanitarias y fitosanitarias y las subvenciones pasaron a ocupar un lugar más central en el sistema de comercio.

Esta evolución modificó los desafíos que plantea la gobernanza del comercio: no se trataba solo de abrir los mercados, sino también de preservar las oportunidades comerciales que se habían negociado, manteniendo al mismo tiempo un margen de actuación para alcanzar objetivos nacionales legítimos, como la salud y la seguridad de los consumidores. La lógica

económica se extiende también a los compromisos en materia de comercio de servicios, en los que el principal factor determinante de las oportunidades comerciales son las medidas internas y no los aranceles.

El sistema multilateral de comercio dista mucho de ser perfecto. Con todo, sus principios generaron una dinámica de retroalimentación positiva: la reciprocidad crea incentivos para abrir mercados; el trato NMF simplifica la negociación, generaliza los beneficios y limita la discriminación basada en el poder; las normas vinculantes consolidan las concesiones; y la transparencia y el sistema de solución de diferencias sustentan la confianza entre los interlocutores comerciales. Cuanto mayor era el crecimiento impulsado por el comercio, más incentivos tenían las economías para adherirse. Cuanto mayor era el número de Miembros, más valor adquiría el sistema. Cuanto mayor era ese valor, más razones tenían los Miembros para intensificar la cooperación.

Esta dinámica ha producido la red de consolidaciones arancelarias y compromisos de acceso a los mercados en que se basa la economía mundial en la actualidad.

Más allá del acceso a los mercados, el sistema multilateral de comercio también promueve los beneficios de la coordinación, la previsibilidad y la credibilidad institucional

El valor de la OMC es aún mayor. Los acuerdos de la OMC abordan problemas más amplios de coordinación en una economía mundial integrada, reducen la incertidumbre, apoyan la cooperación en materia de reglamentación y ayudan a evitar las divergencias normativas innecesarias.

Esta función más amplia es especialmente importante en esferas como los servicios y la propiedad intelectual. En el comercio de servicios, las empresas suelen incurrir en grandes costos irrecuperables al entrar en los mercados extranjeros, y dependen en gran medida de la existencia de unas condiciones reglamentarias estables y previsibles. Por consiguiente, el valor del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC reside no solo en que ayuda a los Miembros a limitar la discriminación y a tener en cuenta los efectos indirectos de las políticas transfronterizas,

sino también en que los ayuda a crear expectativas creíbles acerca de las futuras condiciones de política. El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC establece normas mínimas de protección de la propiedad intelectual en todos los Miembros de la OMC, lo que reduce la incertidumbre para las empresas dedicadas a la innovación, la concesión de licencias de tecnología y las inversiones transfronterizas. Al reforzar la previsibilidad y la confianza, estos acuerdos apoyan el comercio, la inversión y la participación en las cadenas de valor mundiales.

La flexibilidad ha ayudado a mantener la cooperación, pero también ha dado lugar a contrapartidas

El sistema multilateral de comercio no se concibió de modo que fuera algo rígido. Sus normas incluyen flexibilidades para preservar la cooperación en condiciones de tensión y dar cabida a diferentes capacidades, necesidades de desarrollo y limitaciones políticas. Las salvaguardias, las medidas comerciales correctivas, las exenciones, las disposiciones en materia de renegociación, los acuerdos comerciales regionales (ACR) y el trato especial y diferenciado contribuyen al logro de este objetivo de diferentes maneras. Permiten a los Miembros adaptarse sin abandonar el sistema, y reconocen que las capacidades y las necesidades de desarrollo de los Miembros son diferentes.

Al mismo tiempo, la OMC proporciona una base común que ayuda a limitar la fragmentación cuando la cooperación evoluciona a través de canales diferentes. Esto queda ilustrado por los más de 380 ACR notificados a la OMC, todos ellos configurados por las normas de la OMC que definen las condiciones en las que se conceden excepciones al trato NMF con el fin de crear zonas de libre comercio y uniones aduaneras.

Sin embargo, la flexibilidad conlleva contrapartidas. Las medidas comerciales correctivas, como las medidas antidumping, pueden aumentar los precios y desviar el comercio. Los ACR y los “acuerdos comerciales específicos” más limitados (acuerdos comerciales sectoriales o limitados de otro modo que a menudo se centran en abordar los obstáculos no arancelarios mediante disposiciones indicativas)

en esferas como el comercio digital y los minerales esenciales pueden contribuir a una cooperación más profunda al servir de laboratorio para normas que van más allá de la OMC, pero podrían contribuir a la fragmentación. El trato especial y diferenciado sigue siendo esencial, pero las exenciones desconectadas de la capacidad comercial o de la necesidad pueden debilitar la previsibilidad y la negociación recíproca.

La cuestión central es cómo asegurar que, en lugar de sustituir las disciplinas multilaterales, la flexibilidad aumente la participación y ayude a los Miembros a comprometerse más plenamente en lo que respecta a la negociación, la transparencia y la aplicación de los acuerdos comerciales.

La labor cotidiana de la OMC sigue siendo fundamental para la cooperación entre sus Miembros

El valor de la OMC no se limita a lo que se logra en las grandes rondas de negociaciones. Gran parte de su labor es menos visible, pero igual de esencial: Negociar cuando sea posible la convergencia, promover el diálogo, intercambiar información, vigilar las políticas y solucionar las diferencias.

Aunque la Ronda de Doha no se concluyó como un todo único, los Miembros han seguido utilizando la OMC como plataforma para las negociaciones y la elaboración de normas. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), que entró en vigor en 2017, y el Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca, así como la Iniciativa Conjunta sobre la Reglamentación Nacional en el ámbito de los Servicios y otras iniciativas plurilaterales, muestran que los Miembros pueden utilizar las estructuras de la OMC con creatividad para negociar y aplicar nuevas disciplinas.

Los Miembros también utilizan la OMC para examinar la manera de responder a las crisis mundiales y resolver las fricciones comerciales antes de que se agudicen. Las deliberaciones del Consejo General entre los Miembros de la OMC y las preocupaciones comerciales específicas planteadas en los comités de la OMC muestran el valor de la OMC como foro de aclaración, solución práctica de problemas y gestión de crisis.

La transparencia es fundamental para esta función. Las prescripciones en materia de notificación reducen la incertidumbre y ayudan a los Miembros a

comprender las políticas de los otros, pero a pesar de los progresos realizados en algunas esferas, las tasas de notificación y la puntualidad y calidad de las notificaciones siguen siendo desiguales, lo que aumenta las dificultades de negociación y reduce la confianza. Por ejemplo, la falta de transparencia en relación con las subvenciones sigue obstaculizando los esfuerzos para evaluar la magnitud y los efectos de la ayuda gubernamental. Entre 2015 y 2024, solo el 59% de los Miembros de la OMC presentaron las notificaciones de subvenciones requeridas al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC, y el 77% de esas notificaciones fueron tardías, con retrasos medios de más de un año.

La solución de diferencias es otra función básica de la OMC. Tal como está concebido, el sistema ofrece múltiples vías para la solución de las diferencias, que van desde las consultas entre los Miembros de la OMC, pasando por las soluciones negociadas, hasta la resolución por los grupos especiales y el examen en apelación. Desde 1995, los Miembros han presentado cientos de solicitudes de celebración de consultas; la participación ha sido amplia, y muchos Miembros han iniciado diferencias o han participado en ellas como terceros. Sin embargo, desde mediados de 2017, los Miembros no han podido llegar a un acuerdo sobre los nuevos nombramientos de Miembros del Órgano de Apelación, debido a la preocupación de algunos por la extralimitación de las decisiones del Órgano de Apelación y las demoras en la emisión de conclusiones. Desde diciembre de 2019, el Órgano de Apelación carece del quórum necesario para ser operativo, lo que deja a los informes de los grupos especiales expuestos a apelaciones de los Miembros “en el vacío” que impiden la adopción de los informes y, por lo tanto, afectan a la certidumbre que ofrece el sistema.

Aunque el estancamiento del Órgano de Apelación ha debilitado la observancia, la solución de diferencias no ha dejado de funcionar. Continúan los procedimientos de grupos especiales, se solucionan muchas diferencias y algunos Miembros han adoptado procedimientos provisionales para resolver las diferencias. Desde diciembre de 2019, las partes han resuelto alrededor de la mitad de las diferencias, sin apelar en el vacío. En particular, la tasa de soluciones mutuamente convenidas casi se ha triplicado respecto del decenio anterior, lo que indica que los Miembros están resolviendo sus propias diferencias sin dejar de buscar una solución permanente al estancamiento del Órgano de Apelación.

Permitir que el sistema se erosione entrañaría costos económicos mundiales considerables

Una de las mayores contribuciones de la OMC ha sido impedir conflictos comerciales mutuamente perjudiciales. El sistema hace más previsible la política comercial, limita el agravamiento de las diferencias y contribuye a mitigar los efectos que tienen las medidas comerciales unilaterales y la negociación basada en el poder en las economías más pequeñas.

En este informe se presentan nuevas pruebas de que un regreso a la política comercial unilateral supondría grandes costos. Según simulaciones recientes de los economistas de la OMC, publicadas en el presente informe, el PIB mundial disminuiría un 5,1% y las exportaciones mundiales un 18,6% en un escenario de un “mundo geofragmentado” en el que el sistema multilateral de comercio se dividiera en bloques geopolíticamente alineados. En un escenario de un “mundo de ALC”, en el que la cooperación multilateral quedara sustituida por una red de acuerdos de libre comercio (ALC) y la OMC ya no funcionara en absoluto, el PIB mundial disminuiría un 6,9% y las exportaciones mundiales un 26,9%. En cambio, en un escenario de un “mundo de mayor cooperación”, en el que se reforzara la cooperación comercial multilateral, el PIB mundial podría aumentar un 2,9% y las exportaciones mundiales un 17,9%. Esto implica que la diferencia entre la cooperación multilateral reforzada y la erosión de la OMC equivale aproximadamente a entre el 5% y el 10% del PIB real mundial, según el escenario.

En el presente informe también se describen simulaciones sobre el valor de los principios fundamentales de la OMC. La cooperación basada en el trato NMF produce mejores resultados que la negociación fragmentada o la negociación arancelaria discriminatoria, y las disciplinas del artículo XXIV del GATT (“Aplicación territorial – Tráfico fronterizo – Uniones aduaneras y zonas de libre comercio”) ayudan a asegurar que los ACR complementen el sistema multilateral, en lugar de que lo socaven.

Los costos de la erosión del comercio multilateral no se distribuirían de manera uniforme. Las economías más pequeñas y más pobres serían especialmente vulnerables en un mundo de acuerdos

discriminatorios y medidas unilaterales, y en un mundo con fricciones geopolíticas perderían más del triple que las economías de ingreso alto. La fragmentación también haría más difícil abordar problemas intrínsecamente multilaterales como las cuestiones ambientales, la gobernanza digital, la resiliencia de las cadenas de suministro y los efectos macroeconómicos indirectos.

Preservar la OMC no significa preservar el *statu quo*. Los Miembros no tienen que elegir entre reforma y continuidad, sino entre la adaptación de la cooperación basada en normas a la economía mundial actual y la deriva hacia formas de gobernanza del comercio menos previsibles, menos inclusivas y basadas en el poder que probablemente dejarían a la mayoría, si no a todos, en peor situación.

Circunstancias que ponen en tela de juicio el sistema

Son cuatro las circunstancias que han hecho que la cooperación en la OMC entre los Miembros sea más difícil, a saber, el desplazamiento del poder económico, la creciente importancia de las intervenciones gubernamentales y los problemas de “interfaz” (es decir, las dificultades derivadas de la coexistencia de sistemas económicos y reglamentarios diferentes en un único sistema basado en normas), los cambios en la naturaleza del comercio y las tensiones geopolíticas. Con respecto a cada una de estas circunstancias, el informe plantea la pregunta de por qué el desafío somete a tensión el sistema, la forma en que el sistema ha tratado de seguir el ritmo, y lo que puede ocurrir si no está a la altura.

Una distribución cada vez más dispersa del poder económico está sometiendo a tensión los viejos pactos y creando oportunidades para otros nuevos

El primer desafío es una distribución cada vez más dispersa del poder económico. Desde 1995, la participación de las economías de ingreso bajo y mediano en el comercio mundial de mercancías casi se ha duplicado, y en la actualidad representa el 45% del comercio. Por consiguiente, hay un número mayor y más diverso de Miembros que está ampliando el potencial de efectos indirectos transfronterizos

causados por la política comercial. Este cambio ha abierto una brecha entre las realidades actuales del mercado y los compromisos arancelarios establecidos durante la Ronda Uruguay. Al mismo tiempo, ha creado nuevas oportunidades para la negociación arancelaria recíproca, tanto entre las economías desarrolladas y en desarrollo como entre las economías en desarrollo.

Sin embargo, la obtención de esos posibles beneficios de negociación, especialmente la de los relacionados con la negociación entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo, plantea desafíos. Las economías desarrolladas redujeron los aranceles de forma sustancial en las anteriores rondas del GATT y, en consecuencia, suelen tener relativamente poco acceso adicional a los mercados que ofrecer, mientras que algunas grandes economías en desarrollo mantuvieron consolidaciones arancelarias más elevadas y un mayor margen de actuación aun cuando su participación en el comercio mundial y su poder de mercado crecieron. Esto no significa que una mayor apertura recíproca de los mercados sobre una base NMF entre estas economías sea imposible, pero hay posibles nuevos pactos que podrían verse obstaculizados a menos que los compromisos existentes pudieran reajustarse, de modo que los derechos, las obligaciones y la distribución del poder de mercado estén mejor alineados con las realidades actuales.

La cuestión del desarrollo también se ha vuelto más compleja que cuando se creó la OMC. Las economías en desarrollo Miembros ahora incluyen desde PMA con una capacidad limitada hasta economías competitivas a nivel mundial con un poder de mercado sustancial. El trato especial y diferenciado sigue siendo esencial, pero las flexibilidades desconectadas de la capacidad o el poder de mercado pueden complicar el logro de unos acuerdos equilibrados.

La creciente importancia de las intervenciones gubernamentales plantea problemas de “interfaz” y preocupaciones relacionadas con la garantía de la igualdad de condiciones

Un segundo desafío al que se enfrenta la OMC es la creciente diversidad del grado y la forma de intervención gubernamental en los mercados. La OMC no exige que los Miembros adopten el mismo

modelo económico; su enfoque pragmático consiste en buscar las normas de “interfaz” necesarias para que coexistan diferentes sistemas económicos sin permitir que las subvenciones, el comercio de Estado u otra intervención pública socaven los compromisos negociados en materia de acceso a los mercados.

La cuestión de la interfaz no es nueva. El GATT y la OMC han utilizado durante mucho tiempo los compromisos de adhesión, las disciplinas sobre subvenciones, las normas relativas al comercio de Estado y las obligaciones en materia de transparencia para gestionar las diferencias entre las economías.⁵ Lo que ha cambiado es la magnitud y la importancia de la cuestión. En la práctica, las políticas industriales, como las subvenciones y la intervención pública, están ahora presentes en una gama mucho más amplia de economías. Como consecuencia de este cambio, los debates sobre las cuestiones relacionadas con la interfaz han aumentado significativamente en los últimos años.

Las medidas antidumping ilustran esta tendencia. En una muestra de economías que representan casi dos tercios de las medidas antidumping impuestas durante el último decenio, la proporción de medidas en las que para determinar la existencia de dumping e igualar las condiciones en las respectivas economías se utiliza una “metodología de interfaz” (que permite al Gobierno rechazar la utilización de los precios de venta de un exportador en el mercado interno para determinar la existencia de dumping en razón de que no puede realizarse una comparación equitativa con el precio de exportación) aumentó de alrededor de un cuarto en 2015 a más de un tercio un decenio más tarde.

Sin embargo, hay menos instrumentos para abordar el problema de la interfaz cuando este se plantea en los mercados de exportación y, cuando las subvenciones de otros Miembros distorsionan la competencia en los mercados de exportación, las opciones para establecer la igualdad de condiciones se limitan en gran medida al procedimiento de solución de diferencias de la OMC. Además, la transparencia en relación con las subvenciones sigue siendo un reto, ya que existen deficiencias en materia de notificación tanto en el caso de la ayuda interna en la agricultura como en el de las subvenciones industriales.

El costo de las preocupaciones relativas a la igualdad de condiciones sin resolver es sistémico,⁶ ya que esas preocupaciones pueden afectar a la confianza

en que las normas mantienen el equilibrio de los compromisos negociados al tiempo que preservan un margen de actuación legítimo. Cuando los Miembros consideran que las disciplinas o recursos existentes no abordan adecuadamente los efectos indirectos percibidos, existe el riesgo de que las respuestas pasen a ser medidas unilaterales o enfoques fragmentados. Una mayor transparencia, unas distinciones analíticas más claras y una cooperación continua y pragmática basada en normas pueden ayudar a gestionar ese riesgo.

La naturaleza cambiante del comercio está creando nuevos efectos indirectos transfronterizos

Un tercer desafío al que se enfrenta la OMC es que el propio comercio está cambiando. Las cadenas de valor mundiales, la digitalización, la inteligencia artificial (IA) y las políticas ambientales están alterando lo que es objeto de comercio, la forma en que lo que es objeto de comercio se comercia, y la manera en que los efectos indirectos de las políticas atraviesan las fronteras. Estos cambios hacen que la cooperación en la OMC sea más compleja y más necesaria.

Si bien fomentan la transferencia de tecnología y el crecimiento, las cadenas de valor mundiales han aumentado la interdependencia de la producción. Los bienes, servicios e insumos intangibles pasan por redes complejas, por lo que los aranceles o las restricciones a la exportación pueden afectar a las empresas e insumos mucho más allá de los interlocutores comerciales inmediatos. Las inversiones dependientes de la continuidad de la relación contractual también pueden crear vulnerabilidades para los inversores que las normas tradicionales de acceso a los mercados pueden no abordar plenamente.

Las tecnologías digitales y la IA pueden aumentar la productividad, estimular la innovación y reducir los obstáculos al comercio. Simulaciones de la OMC proyectan que la IA podría aumentar el comercio mundial en un 40% para 2040, concentrándose los mayores aumentos en los servicios prestados digitalmente, y que podría incrementar el PIB mundial en más del 13% durante los próximos 15 años. Al reducir el costo del comercio de servicios de forma generalizada, el comercio digital ha abierto nuevas oportunidades de crecimiento impulsado

por el comercio. En 2025, el comercio de servicios comerciales alcanzó una proporción estimada del 27,6% del comercio mundial total, lo que refleja en particular la rápida expansión de los servicios prestados digitalmente, que solo en 2025 crecieron un 10%.

La creciente importancia del comercio de servicios, donde las medidas no arancelarias y las medidas dentro de la frontera son actualmente el principal factor determinante de las oportunidades comerciales, plantea dificultades para negociar el acceso a los mercados en el marco del AGCS que no se daban con el GATT. Los enfoques divergentes respecto de la privacidad, la ciberseguridad, la competencia y la gobernanza de la IA pueden aumentar los costos del comercio y crear problemas relacionados con la interoperabilidad y la rendición de cuentas y estratégicos, y con ello producir nuevos tipos de efectos indirectos transfronterizos de las políticas.

Las políticas ambientales también pueden generar nuevos efectos indirectos. La tarificación del carbono y los reglamentos, normas, subvenciones y medidas de ajuste en frontera relacionados con el carbono pueden interactuar con los principios de no discriminación de la OMC, alterar el equilibrio de los compromisos en materia de acceso a los mercados y afectar a la difusión de tecnologías limpias. El desafío consiste en apoyar la transición ambiental y preservar al mismo tiempo la apertura, la previsibilidad y la cooperación combinando el comercio con políticas ambientales y políticas nacionales complementarias.

En estas esferas el desafío común es que las medidas de política que configuran el comercio son cada vez más medidas dentro de la frontera. La cooperación en materia de reglamentación, normas, datos, subvenciones, seguridad y medidas ambientales que generan efectos indirectos transfronterizos es intrínsecamente más compleja que la negociación arancelaria recíproca, especialmente en una membresía diversa. Sin embargo, el alcance cada vez mayor de estos efectos indirectos transfronterizos también hace que la cooperación multilateral sea más, y no menos, necesaria.

Las tensiones geopolíticas aumentan la presión sobre la cooperación basada en normas

Un cuarto desafío al que se enfrenta la OMC es el aumento de la tensión geopolítica, que ha alterado el

equilibrio percibido entre los beneficios y los riesgos de la interdependencia. Las preocupaciones acerca de la concentración de la cadena de suministro, la rivalidad tecnológica y la seguridad nacional y económica han llevado a los Gobiernos a reducir la dependencia de las importaciones, limitar los flujos de tecnología y restringir las inversiones.

Las normas de la OMC prevén flexibilidad para las medidas de seguridad nacional. Sin embargo, cuando las razones de seguridad se extienden a todos los sectores e instrumentos, aclarar el límite entre el margen de actuación legítimo y la adopción unilateral de decisiones resulta más difícil y más trascendente. Como ocurre con otros efectos indirectos de las políticas comerciales, las medidas adoptadas por un Gobierno para reducir la vulnerabilidad pueden aumentar la vulnerabilidad percibida de otros, y de este modo crear riesgos de restricciones que se refuercen mutuamente.

Una economía mundial más multipolar hace que este desafío sea más grave. Un sistema concebido para facilitar la integración debe ahora también gestionar la rivalidad más intensa entre las potencias consolidadas y las emergentes. La rivalidad geopolítica no anula el fundamento básico de la cooperación multilateral. De hecho, si las principales economías se apartan de la cooperación basada en normas, las economías más pequeñas se enfrentarán a un entorno menos previsible, la cooperación en relación con los desafíos mundiales será más difícil, y en última instancia todas las economías podrán resultar perjudicadas.

La OMC debe adaptarse a la economía mundial que ayudó a crear

Los desafíos actuales de la OMC no son un motivo para que los Miembros abandonen sus principios

fundacionales. Son un motivo para renovar la manera en que se aplican esos principios. El sistema multilateral de comercio ha ayudado a los Miembros a gestionar los efectos transfronterizos indirectos, llevar las relaciones comerciales del poder a las normas, y hacer que la apertura sea más recíproca, previsible y exigible.

En la actualidad estos objetivos son más pertinentes, no menos. La experiencia reciente muestra que la OMC sigue aportando un valor importante a sus Miembros. Sin embargo, la adaptación de sus normas, compromisos y prácticas no ha estado en consonancia con la magnitud y la rapidez del cambio en la economía mundial.

El futuro del sistema de comercio dependerá de la capacidad de los Miembros para reparar lo que está roto, actualizar lo que está obsoleto, preservar lo que funciona y adaptar la cooperación a los nuevos efectos indirectos de las políticas. La OMC se ha enfrentado en el pasado a momentos de presión, y su historia demuestra que el sistema ha resistido no porque haya permanecido inmóvil, sino porque ha renovado las normas, compromisos y prácticas mediante los que se aplican sus principios fundamentales.

El presente informe tiene por objeto apoyar esa tarea explicando cómo funciona el sistema multilateral de comercio, lo que ha logrado, en qué aspectos su funcionamiento se ha hecho más difícil de sostener, y dónde puede ser ahora más necesaria y más útil la adaptación.

La economía mundial que la OMC contribuyó a crear no debilita los argumentos a favor de una cooperación basada en normas; al contrario, hace que la renovación de esa cooperación sea más urgente.

Notas

- 1 El dilema del prisionero es un concepto que se utiliza en la teoría de los juegos: dos partes que actúen cada cual en función de su propio interés obtendrán un resultado peor para ambas que si hubiesen cooperado. En el ámbito del comercio, se entiende por políticas de empobrecimiento del vecino aquellas, como los aranceles o la devaluación de la moneda, que benefician a una economía directamente a expensas de otras, lo que incita a la retorsión y redundan en detrimento de todas las economías.
- 2 El presente informe se centra principalmente en la función del GATT y la OMC como foro para negociar y hacer cumplir los compromisos de acceso a los mercados y no se extiende al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, que no es un acuerdo de acceso a los mercados, y cuya valoración requiere, por lo tanto, una interpretación económica diferente.
- 3 Véase <http://tradecosts.wto.org/>.
- 4 Más allá de las dificultades que entrañan las negociaciones de los aranceles sin el trato NMF, existe

además —como se examina en el presente informe— la cuestión de la complejidad que los aranceles discriminatorios introducen para los Gobiernos que deben administrar esos aranceles y para las empresas que deben lidiar con ellos; una complejidad que puede generar costos adicionales en términos de pérdida de ingresos y de opciones para los consumidores.

- 5 Por ejemplo, cuando Polonia se adhirió al GATT en 1967, su condición de economía no de mercado no se cuestionaba. En consecuencia, en lugar de comprometerse a consolidar sus aranceles, el núcleo de los compromisos en materia de acceso a los mercados contraídos por Polonia en su Protocolo de Adhesión se adoptó en forma de compromiso de aumentar el valor total de sus importaciones procedentes de los Miembros del GATT a una tasa anual predeterminada.
- 6 En el informe se utiliza la expresión «igualdad de condiciones» sin perjuicio del alcance y contenido de los debates que los Miembros mantienen sobre las cuestiones relativas a la igualdad de condiciones en el contexto de la reforma de la OMC. Los Miembros difieren en la definición del alcance de la expresión.