

LA OMC EN LA MIRA

Ejes del debate y principales propuestas de reforma

Junio 2019

Centro de Economía Internacional

**Subsecretaría de Estrategia Comercial y Promoción Económica
Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales**



**Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
República Argentina**

La presente publicación no necesariamente
conforma la opinión del Ministerio de Relaciones
Exteriores y Culto.

Se autoriza la reproducción total o parcial
citando fuentes.

LA OMC EN LA MIRA

Ejes del debate y principales propuestas de reforma¹

–Documento informativo–

1. Introducción

En las últimas décadas, el proceso de globalización y el progreso tecnológico, que redujeron distancias y acercaron personas y factores productivos, fueron acompañados de un fuerte impulso a la apertura económica y de un fortalecimiento de los procesos de integración regional. Al mismo tiempo, se profundizó el sistema multilateral, basado en los lineamientos de las organizaciones de Bretton Woods, que logró prevalecer por más de 70 años y fue uno de los motores del crecimiento mundial.

Sin embargo, el contexto internacional ha mutado significativamente. El eje del dinamismo económico se ha desplazado desde el Atlántico hacia la zona de Asia-Pacífico. En particular, China ha incrementado sustancialmente su participación en materia económica y comercial y disputa hoy en día el lugar de las potencias hegemónicas tradicionales. A su vez, el temor por los alcances y efectos de las actuales transformaciones tecnológicas sobre el empleo y la desigualdad y el desfase del sistema de normas han hecho crecer los cuestionamientos hacia el orden internacional y hacia la efectividad del multilateralismo.

Estos cambios se ven reflejados, entre otras cosas, en modificaciones en el accionar de actores tradicionales (Brexit y ascenso de partidos antiglobalización en Europa, medidas tomadas por el Gobierno estadounidense, etc.) y en prácticas comerciales que buscan la prosperidad interna aún en detrimento del bienestar mundial. Estas últimas se tradujeron en una escalada de tensiones comerciales a nivel global, que incluían medidas y contramedidas, amenazas y contra-amenazas, con China y Estados Unidos como sus principales protagonistas.

El sistema multilateral de comercio no ha logrado adaptarse a estas transformaciones, lo que lo ha llevado a padecer la mayor crisis desde sus inicios. Los principios básicos de la OMC, tanto para establecer las reglas esenciales para el comercio internacional como para ofrecer un mecanismo de solución de controversias eficaz, se encuentran amenazados. Los motivos de la crisis son varios. Por un lado, la función de negociación de la OMC ha logrado ofrecer muy pocas mejoras significativas en las reglas comerciales, con la notable excepción del Acuerdo de Facilitación del Comercio. Por el otro, su función de supervisión no ha resultado eficaz y la transparencia en la que se basa resulta insuficiente. Además, su sistema de solución de controversias está siendo duramente cuestionado, con la posibilidad concreta de parálisis en el corto plazo.

¹ Se agradece especialmente la colaboración de Agustín Richard y de la Dirección Nacional de Relaciones Económicas Multilaterales.

A pesar de los numerosos cuestionamientos, la mayor parte de los Miembros siguen sosteniendo la necesidad y la importancia de contar con un sistema de reglas multilaterales. De allí han surgido propuestas para encarar un proceso de reforma de los Acuerdos de la OMC, en un conjunto heterogéneo de intereses no necesariamente convergentes.

En cualquier caso, todos estos factores obligan a repensar las características del sistema actual y a preguntar cuál es el papel de la OMC en este marco, cómo y en qué medida deben cambiarse las reglas.

El objetivo de este documento es presentar el estado de las discusiones en la materia con el fin de contribuir al proceso de reflexión de los distintos actores involucrados.

2. La posición de los Miembros

La idea de que el sistema multilateral de comercio tal como lo conocemos necesita ser reformado no es nueva y parece contar con bastantes adeptos. Sin embargo, no se ha definido aún un camino claro en cuanto al procedimiento que se empleará para efectuar dicha reforma, ni sobre el contenido y alcance que tendrá, ni sobre qué sucederá con las negociaciones de la Ronda de Desarrollo de Doha que se encuentran pendientes.

Dentro de la OMC no existe un proceso o mandato específico para la reforma de la Organización. Asimismo, las propuestas que han surgido hasta el momento no provienen desde el interior del organismo, sino que se trata de diferentes iniciativas llevadas a cabo por un limitado número de Miembros y que abarcan todo o parte de los principales puntos de conflicto. Este proceso orientado a introducir reformas en la OMC parece haberse intensificado luego de la [declaración de líderes](#) de la Cumbre del G20 en Buenos Aires.

Por un lado, Estados Unidos, junto con Japón y la UE, mantienen una instancia de [diálogo trilateral](#) orientada a atender las tensiones que genera la posición de China en el sistema multilateral de comercio. Han destacado la necesidad de avanzar en reglas más estrictas para los subsidios industriales, las prácticas vinculadas con la transferencia de tecnología y las cuestiones sobre políticas no orientadas al mercado.

También se destacan las iniciativas presentadas por la [UE](#) y [Canadá](#)² y las discusiones del grupo de países *“like-minded”* convocados en Ottawa³, cuyas propuestas abarcan la reforma de tres funciones fundamentales de la OMC, a saber, la función de negociación, la de supervisión y la de solución de diferencias.

China, por su parte, circuló un [documento de posición](#) en el que defiende tres principios básicos que a su entender deben guiar el proceso de reforma: i) preservar los valores fundamentales del sistema

² Estas propuestas son presentadas con más detalle en el Anexo I.

³ La Reunión Ministerial de Ottawa (octubre 2018) incluyó representantes de Australia, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, Japón, Kenia, México, Nueva Zelandia, Noruega, Singapur, Suiza y la UE.

multilateral de comercio, ii) salvaguardar los intereses de los Miembros en desarrollo, iii) continuar con el proceso de decisiones por consenso.⁴

A nivel regional, un grupo de especialistas latinoamericanos difundió a fines de 2018 un documento que señala la importancia de que los países de América Latina tengan un papel protagónico en el proceso de reformas de la OMC. En 2019, el denominado [Grupo de Punta del Este](#)⁵ avanzó en el análisis de propuestas concretas que pudieran ser impulsadas por los países de la región.

En cambio, otros Miembros aún no han expresado su opinión sobre una eventual reforma, mientras que varios prefieren que se resuelvan los temas pendientes de la agenda de desarrollo de Doha antes de emprender la discusión sobre la modernización de la OMC.

3. Los temas de discusión

Los temas abordados en las propuestas presentadas en los últimos meses se pueden agrupar en tres grandes grupos:

- a) el funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias (OSD);⁶
- b) las tareas de monitoreo y transparencia; y
- c) el funcionamiento de la Organización

a) El funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias

Los principales cuestionamientos al funcionamiento del sistema de solución de controversias son mantenidos por Estados Unidos⁷ –aunque otros miembros comparten sus inquietudes–. Las objeciones, expresadas en la [Trade Policy Agenda](#) de 2018, tienen que ver principalmente con lo que Estados Unidos considera “extralimitaciones” del tribunal, en particular del Órgano de Apelación (OA), e incluyen: el incumplimiento de los plazos establecidos para presentar una apelación, la prestación de servicios de jueces que ya no eran miembros del OA, la formulación de opiniones innecesarias para resolver las disputas y la sugerencia de que los informes del OA sean tratados como precedentes en futuras investigaciones.

La cuestión de la reforma del sistema de solución de diferencias resulta la más apremiante de los tres pilares antes planteados. Desde el año 2015 Estados Unidos no da su aprobación para implementar el procedimiento para cubrir los cargos del OA que quedan vacantes,⁸ por lo que de no resolverse el

⁴ La posición china fue reflejada y ampliada en la [Propuesta](#) sobre reforma de la OMC (WT/GC/W/773) presentada ante el Consejo General a mediados de mayo de 2019.

⁵ Grupo de análisis y propuesta para la defensa del sistema multilateral del comercio y la reforma de la OMC. Se trata de una organización independiente, que no representa a ninguna institución privada o pública, ni a ningún Miembro de la OMC.

⁶ Este no es un tema novedoso. En la Conferencia Ministerial de Doha, en 2001, los Miembros de la OMC convinieron en entablar negociaciones para mejorar y aclarar las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

⁷ La posición de EE.UU. se detalla en el Anexo I.

⁸ Desde mayo de 2017 un grupo de países, entre los que se encuentra la Argentina, han estado presentando una propuesta para iniciar procedimientos de selección en el OA (WT/DSB/W/609/Rev.7). Estados Unidos no se suma al consenso para iniciar estos procedimientos dado que entiende que antes deben atenderse sus preocupaciones sobre el funcionamiento del sistema de solución de diferencias.

bloqueo para el 10 de diciembre de 2019, el OA quedará con menos miembros que el mínimo requerido para su funcionamiento (tres)⁹.

Los trabajos presentados por la UE y Canadá, así como los intercambios surgidos en el seno del grupo de países “*like-minded*” en Ottawa, se cristalizaron en [dos propuestas](#) concretas sobre reforma del OA, que fueron presentadas en diciembre de 2018 ante el Consejo General y que buscan abordar las principales preocupaciones de EE.UU. Otros miembros, entre los que se encuentran Australia, Singapur, Honduras, Brasil, Tailandia, Japón y Taiwán, provincia de China, también presentaron comunicaciones en relación con la reforma del sistema de solución de controversias.¹⁰

En respuesta a las iniciativas presentadas, Estados Unidos sostuvo que su objetivo no es modificar el Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD), sino que se respete en forma efectiva su contenido y lo acordado por los Miembros en la Ronda Uruguay. Por ello, y a pesar del lanzamiento de un proceso informal de discusión sobre el funcionamiento del OA en el marco del Consejo General y del nombramiento del Embajador David Walker como “facilitador” para acercar las posiciones de los miembros en esta cuestión, las perspectivas de resolución a corto plazo parecerían ser vagas.

b) Monitoreo y transparencia

A pesar de lo exigido en los acuerdos vigentes, muchos Miembros no efectúan las notificaciones sobre las medidas que afectan al comercio en tiempo y forma, lo que le resta transparencia al sistema y dificulta el monitoreo del cumplimiento de las reglas. Estas irregularidades en la notificación perjudican particularmente a aquellos países con menores recursos para identificar las medidas que pueden afectarlos negativamente.

En este sentido, Estados Unidos, junto con otros Miembros –entre los que se encuentra la Argentina–, impulsó una iniciativa relativa a las [notificaciones](#), que fue presentada en el Consejo de Comercio de Mercancías en noviembre de 2018. La propuesta incluye procedimientos para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificación, así como penalidades por incumplimiento. Prevé además un mecanismo de asistencia técnica para aquellos países en desarrollo (PED) que carezcan de capacidad para cumplir con las obligaciones de notificación.

El *concept paper* presentado por la UE y el [documento](#) elaborado por Canadá abordan, además de la mejora en el sistema de notificaciones, la búsqueda de un mecanismo mediante el cual las Preocupaciones Comerciales Específicas (PCE) se puedan resolver en forma efectiva antes de llegar a la etapa de litigio y propuestas para hacer más eficiente la labor de los distintos Comités de la OMC.

En relación con este último tema, el grupo de Ottawa [anunció](#) en el marco del Foro Económico Mundial de Davos el inicio de un proceso de discusión para analizar y mejorar las funciones deliberativas de cuatro órganos de la OMC: el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, el Comité de Normas de Origen y el Consejo de Comercio de Servicios.

⁹ Paradójicamente, Estados Unidos continúa utilizando la OMC para resolver sus disputas comerciales: en lo que va del actual Gobierno, este país presentó 9 solicitudes de consultas al amparo de este mecanismo, un 20% del total de solicitudes registradas desde 2017.

¹⁰ Las características principales de cada una de ellas se detallan en el Anexo II.

Por último, el Grupo de Punta del Este también circuló una [propuesta](#) que sugiere mejoras tanto en el sistema de notificación como en el monitoreo general de medidas que afectan el comercio y en el mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

c) Funcionamiento de la OMC

Las deficiencias en el funcionamiento de la Organización se reflejan en la escasez de resultados a nivel multilateral: desde la creación de la OMC, con la excepción del Acuerdo de Facilitación de Comercio firmado en 2013, la OMC no ha sido capaz de lograr acuerdos en los temas tradicionales ni de abordar los nuevos desafíos que surgen a nivel global.

En opinión de la UE, el principal objetivo en este pilar sería renovar las reglas y generar las condiciones para que estas se puedan ir actualizando a medida que el comercio mundial evoluciona. Para ello propone establecer un nuevo enfoque para el trato especial y diferenciado (TED), en donde las flexibilidades estén dirigidas hacia quienes realmente las necesitan, y flexibilizar el proceso de negociación hacia acuerdos de tipo plurilateral, dada la dificultad de lograr consensos a nivel multilateral.

En forma similar, Canadá apoya la necesidad de modernización de las normas comerciales para responder a las demandas de la economía mundial. Resalta la baja probabilidad de que esto suceda vía *single-undertaking*, por lo que sugiere enfoques alternativos de cooperación y elaboración de normas para reflejar las diferentes realidades de los Miembros.

En cuanto al TED en particular, recientemente se presentaron en la OMC documentos con contenido claramente antagónico. Por un lado, Estados Unidos sostiene que muchos de los autodenominados países en desarrollo ya han logrado desarrollarse y no deberían beneficiarse de las flexibilidades. En consecuencia, propone la “graduación” de aquellos PED que cumplan con ciertos [requisitos](#), como ser miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o del G20. Por otro lado, un grupo de [países en desarrollo](#), conformado por China, India y Sudáfrica, entre otros, sostiene que los condicionamientos relacionados con la capacidad de los PED para hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos acordados continúan presentes, por lo que todos los PED deberían poder continuar accediendo a los beneficios del TED.

Por su parte, el grupo de países “*like-minded*” sostiene, en una [comunicación](#) presentada por Noruega, que no es recomendable considerar la condición de desarrollo de los Miembros de forma binaria –como PED o PD–. El TED debe adaptarse a las situaciones concretas de los Miembros en desarrollo en distintos ámbitos de actividad económica y ajustarse según la evolución de esas situaciones. Estas flexibilidades podrían alcanzarse a partir de herramientas que ya existen en los Acuerdos de la OMC.

Con respecto al abordaje de los nuevos temas en el comercio internacional, debe destacarse la [Declaración Conjunta](#) presentada por 76 países en el Foro Económico Mundial de Davos –entre los que se incluye la Argentina– que ratifica la intención de iniciar negociaciones en materia de Comercio Electrónico.

4. El papel de la Argentina

No caben dudas sobre el apoyo de la Argentina al sistema multilateral de comercio basado en reglas. Nuestro país ha venido desarrollando diversas actividades relacionadas con la reforma de la OMC. En primer lugar, en el marco de la Presidencia del G20, tanto en la Declaración Ministerial como en la Declaración de Líderes¹¹, reconoció la necesidad de mejorar la OMC para hacer frente a los desafíos actuales y futuros. Además, copatrocinó el documento sobre transparencia presentado por Estados Unidos y el Comunicado que solicita el lanzamiento de conversaciones en materia de Comercio Electrónico presentado en Davos. Asimismo, la Argentina participa en el proceso de consultas sobre la eventual reforma de los procedimientos del Órgano de Apelación que tiene a su cargo el presidente del Consejo General de la OMC. Por otra parte, inició consultas con los demás países latinoamericanos sobre sus posiciones respecto de una eventual reforma y sobre el posible interés en impulsar posiciones compartidas por la región.

5. Consideraciones finales

Ante el actual contexto de cambio, surgen diversos interrogantes:

El primero se relaciona con la viabilidad de la reforma cuando aún no se ha logrado finalizar la Ronda de Doha: ¿cómo proceder con los temas pendientes, en particular aquellos relacionados con el desarrollo?, ¿cómo compatibilizarlos con las nuevas preocupaciones? Incluso si la Ronda de Doha se declarara concluida, no se debe olvidar que muchos de sus aspectos continúan siendo de vital importancia para los países en desarrollo, entre ellos la cuestión agrícola.

En segundo lugar, los temas que aparecen bajo la actual reforma parecieran estar dirigidos principalmente por iniciativas originadas en un pequeño puñado de países. Varios aspectos de esta agenda podrían generar inquietudes en las economías emergentes, por ejemplo, la implementación de los acuerdos plurilaterales y el cambio en el abordaje del TED, entre otros.

Por otra parte, si bien algunas de las modificaciones propuestas podrían implementarse en forma relativamente sencilla, otras requerirán necesariamente el consenso de los Miembros, con las dificultades que ello conlleva.

En cualquier caso, y más allá de cómo respondamos estas preguntas, es indudable que la Argentina debe continuar pregonando por la existencia de un sistema multilateral que regule las relaciones comerciales entre los países.

¹¹ Circulado en la OMC bajo el documento WT/L/1053.

ANEXO I - Posiciones de Estados Unidos, la UE y Canadá

A. La posición de Estados Unidos

Estados Unidos considera al proceso de reforma de la OMC como un proceso incremental, no un paquete único, es decir, que los miembros primero deben arribar a un acuerdo en temas específicos antes de pasar a otras cuestiones.

Entre los aspectos que Estados Unidos propone abordar se encuentran: i) la diferenciación entre países en cuanto al trato especial y diferenciado; ii) la creación de reglas aplicables a países con sistemas económicos que no concuerdan con las normas de la OMC; iii) la búsqueda de acuerdos en áreas como subsidios a la pesca; iv) las iniciativas plurilaterales, como la de comercio electrónico; y v) el funcionamiento del sistema de solución de controversias, en particular, el accionar del Órgano de Apelación.

Las objeciones de Estados Unidos sobre el funcionamiento del Órgano de Solución de Diferencias son de larga data, pero han tomado más relevancia en el último Gobierno, con el abierto bloqueo al reemplazo de miembros del OA. Los representantes estadounidenses han [declarado](#) repetidamente en reuniones del OSD que no están en condiciones de apoyar el lanzamiento del proceso de selección para nuevos miembros del OA hasta que no se discutan sus preocupaciones sistémicas sobre el funcionamiento de dicho Órgano.

Estas fueron expresadas en la [Trade Policy Agenda](#) de 2018, e incluyen:

- *Incumplimiento del plazo de 90 días para las apelaciones*: Estados Unidos critica al OA por no respetar el plazo establecido en el art. 17.5 del ESD, lo que genera preocupaciones en términos de transparencia, incoherencia con la pronta solución de controversias e incertidumbre con respecto a la validez del informe emitido después de dicho plazo.
- *Servicio continuado por personas que ya no son miembros del OA (Regla 15)*: Alega que el OA no tiene la autoridad para considerar a alguien que no sea miembro del Órgano para ser miembro, sino que, en virtud del ESD, es el OSD quien tiene la autoridad y la responsabilidad para decidir si una persona cuyo plazo de nombramiento ha expirado debe continuar sirviendo.
- *Emisión de opiniones sobre temas que no son necesarios para resolver una disputa*: Estados Unidos señala que los informes del OA tienden a hacer hallazgos innecesarios para resolver las controversias o sobre temas no presentados en las mismas. Esto contribuye a las demoras en concluir las apelaciones.
- *Revisión por el OA de los hechos y de las leyes nacionales de un Miembro*: De conformidad con el art. 17.6 del ESD, las apelaciones se deben limitar a “cuestiones de derecho cubiertas en el informe del Grupo Especial e interpretaciones legales desarrolladas por el Grupo Especial”. Sin embargo, en opinión de Estados Unidos, el OA revisa los hallazgos del Grupo Especial bajo diferentes estándares legales y llega a conclusiones que no se basan en conclusiones fácticas del Grupo Especial.
- *Tratamiento de los informes del OA como precedentes*: Estados Unidos alega que el OA ha afirmado que sus informes sirven como precedentes y que los Grupos Especiales deben seguir los informes

anteriores del OA en ausencia de “razones convincentes” en las normas de la OMC. El Gobierno norteamericano sostiene que “los informes del OA pueden proporcionar aclaraciones valiosas sobre los acuerdos abarcados, pero no son en sí mismos el texto acordado ni son un sustituto del texto que realmente se negoció y acordó”.

- Además, ha formulado una preocupación más sustancial con respecto a la “*adición o disminución de derechos y obligaciones*” por el OA en diversas controversias. Según Estados Unidos, las conclusiones de muchas diferencias se apartan de lo acordado originalmente por los Miembros (*overreach*).

B. La iniciativa de la UE

En septiembre de 2018, la UE presentó un “[*Concept paper on WTO reform*](#)” donde afirma que se necesita con urgencia la modernización de la OMC. El trabajo se centra en los siguientes tres aspectos: 1) funcionamiento de la Organización; 2) monitoreo y transparencia; y 3) solución de controversias.

- Funcionamiento de la Organización

El principal objetivo es renovar las reglas y crear las condiciones para que estas se actualicen. En la práctica esto significa: i) abordar los problemas que son clave para el comercio mundial a medida que este evoluciona; y ii) lograr un modelo de negociación donde los intereses individuales de los Miembros puedan ser desarrollados bajo los auspicios de la OMC para lograr el acuerdo de algunos o todos los Miembros. Para ello propone:

a) Ampliar la agenda de negociación para incorporar nuevos temas, entre ellos:

i. Mejorar las *reglas para nivelar el campo de juego*: incentivar la transparencia y las notificaciones para los subsidios, capturar mejor la operatoria de las empresas estatales, y reconocer de manera más eficiente los subsidios más distorsivos (más allá de los prohibidos).

ii. *Establecer nuevas reglas para abordar las barreras al comercio de servicios y la inversión*: incorporar más tipos de servicios y nuevas disciplinas al Acuerdo MIC, que incluyan la transferencia forzada de tecnología, y tener en cuenta las barreras al comercio digital.

iii. *Incorporar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*

b) Encontrar un nuevo enfoque para las flexibilidades: De acuerdo con la UE, dos terceras partes de los Miembros de la OMC son objeto de algún tipo de trato especial y diferenciado, incluso cuando muchos de ellos tienen el mismo nivel de desarrollo (o incluso mayor) que los países desarrollados.¹² Por lo tanto, sostiene que es necesario encontrar la forma de que las flexibilidades estén dirigidas a quienes realmente las necesitan, por ej., estableciendo algún tipo de mecanismo de “graduación” (de PED a PD) o la opción de no utilizar las flexibilidades, ya sea en forma horizontal o por acuerdo. En futuros acuerdos se podría buscar que las flexibilidades se otorguen según las necesidades reales o basadas en evidencia, o solo conceder TED adicional en los acuerdos existentes después de una evaluación caso por caso.

¹² Por ej., la mitad de los países del G20 se autodenominan “países en desarrollo” en las negociaciones de la OMC.

c) Fortalecer los procedimientos: Resalta la necesidad de flexibilizar el procedimiento de negociación, dada la dificultad de lograr consensos. Además de la opción del acuerdo multilateral, se deberían poder alcanzar acuerdos plurilaterales, abiertos a futuras incorporaciones de Miembros y donde los resultados se multilateralicen.

- Monitoreo y transparencia

El objetivo a largo plazo es permitir que la OMC logre resultados más concretos en términos de: a) garantizar la transparencia sobre las medidas comerciales implementadas por los Miembros, b) resolver preocupaciones comerciales específicas (PCE) antes de que lleguen a litigio y c) conseguir el ajuste incremental de las reglas cuando sea necesario.

a) Promover la transparencia y las notificaciones: Muchos miembros no efectúan las notificaciones en tiempo y forma, lo que le quita transparencia al sistema y dificulta el monitoreo del cumplimiento de las reglas. Para solucionar este problema se propone lo siguiente:

- Una *labor de monitoreo más efectiva* a nivel de los Comités, con mecanismos para que se pueda pedir explicaciones a los miembros por los retrasos o la falta de notificación. Además, se podría permitir a la Secretaría que haga evaluaciones cualitativas de las notificaciones y de las respuestas a los requerimientos.
- *Incentivos* para mejorar la notificación, por ej., mediante asistencia técnica de la OMC.
- *Contranotificaciones* por parte de terceros.
- *Refuerzo del mecanismo de Revisión de Políticas Comerciales (TPR, por su sigla en inglés)*: Sirve como elemento de presión por parte de los pares. Además se puede evaluar el cumplimiento de los compromisos de notificación por parte de cada Miembro (análisis cuantitativo y cualitativo).

b) Resolver problemas de acceso a los mercados: Mejorar la efectividad del tratamiento de diversas PCE en los distintos Comités para resolver problemas antes de que lleguen a la instancia del OSD; y mejorar la coordinación entre Comités sobre temas relacionados.

c) Actualizar y mejorar las reglamentaciones en forma incremental: Mejorar la tarea de los Comités cuando se trata de reformar, clarificar o ajustar las reglas por fuera de las negociaciones.

d) Achicar aquellos Comités que no resulten efectivos: En particular, se pueden desactivar Comités que ya no se utilicen, espaciando las reuniones, o convocándolas solo a pedido o en casos especiales.

- Solución de controversias

La UE propone que la reforma del sistema de solución de controversias se realice en dos etapas, la primera relacionada con aspectos de procedimiento y la segunda con cuestiones sustantivas.

a) Primera etapa: Aborda la modificación general de las disposiciones del ESD relativas al funcionamiento del OA e incluye los siguientes elementos:

i) *Modificación de la regla de los 90 días*: Para proporcionar una mayor transparencia y establecer la obligación de consulta para el OA si se estima que el informe se distribuirá fuera del plazo establecido. Estos cambios no pueden tener impacto sobre el procedimiento de adopción (consenso negativo) del

artículo 17.14 del ESD ni sobre la validez de los Informes del OA. También se proponen otros cambios que tendrían un impacto positivo en los plazos, entre ellos: i) aumentar el número de miembros del OA de 7 a 9, ii) hacer que la membresía del OA sea un trabajo de tiempo completo, y iii) expandir los recursos de la Secretaría del Órgano de Apelación.

ii) *Reglas transitorias para los miembros salientes del OA*: Codificación de la Regla 15 del ESD, para abordar la preocupación de que esta Regla no fue aprobada por los Miembros.

iii) *Hallazgos innecesarios para la resolución del conflicto*: Modificación del artículo 17.12 del ESD, según el cual el OA “tratará cada una de las cuestiones planteadas” en apelación. Por ej., podría agregarse “en la medida en que sea necesario para la resolución de la disputa”.

iv) *El significado del derecho interno como cuestión de hecho*: Podría aclararse que “las cuestiones de derecho incluidas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones legales desarrolladas por el Grupo Especial” no incluyen el significado del derecho interno.

v) *La cuestión del precedente*: Proporcionar intercambios regulares entre el OA y los Miembros de la OMC, además del derecho de los Miembros a expresar sus opiniones sobre la apelación cuando es adoptada, de forma de proporcionar un canal de comunicación adicional para expresar las preocupaciones con respecto a algunos enfoques del OA. Podrían establecerse además reglas de transparencia y otras reglas básicas para tales reuniones.

vi) *Independencia de los miembros del OA*: Proporcionar un período único, pero más largo (6-8 años), para los miembros del OA.

b) Segunda etapa: Aborda cuestiones sustantivas. Según la UE, Estados Unidos discrepa con las interpretaciones desarrolladas por el OA (*overreach*) especialmente, pero no exclusivamente, en el campo de la defensa comercial. La UE sostiene que las normas de fondo pueden ser modificadas o interpretadas por los Miembros de la OMC de acuerdo con los procedimientos pertinentes.

C. La propuesta de Canadá

A fines de septiembre, Canadá presentó un [trabajo para discusión](#) que aborda los siguientes tres temas: 1) mejorar la eficiencia y eficacia de la OMC; 2) salvaguardar y fortalecer el sistema de solución de controversias; y 3) revitalizar la función negociadora de la OMC.¹³

- Mejorar la eficiencia y la eficacia de la función de supervisión de la OMC

Contempla tres áreas de acción:

a) Mejorar la notificación y transparencia de las medidas nacionales: Propone comenzar con una revisión exhaustiva de los requisitos de notificación para garantizar que no sean innecesariamente complejos ni onerosos. Sobre esta base, se podrían considerar actualizaciones de los requisitos o incentivos y se podría proporcionar asistencia técnica a los países que la necesiten. Las contranotificaciones de otros

¹³ El documento fue posteriormente presentado en la OMC, bajo la signatura JOB/GC/201.

Miembros y la recopilación de información independiente por parte de la Secretaría podrían llenar los vacíos restantes.

b) Incrementar la capacidad y oportunidades para deliberar: La labor de los Órganos ordinarios de la OMC podría organizarse para permitir una deliberación más oportuna y pertinente sobre cuestiones temáticas que involucren a múltiples organismos y requieren información de diversas fuentes. Para ello se pueden tomar medidas que mejoren la capacidad y responsabilidad de los representantes que lideran dichas discusiones, así como la de las Secretarías que los apoyan.

c) Perfeccionar las oportunidades y mecanismos para abordar preocupaciones comerciales específicas: Busca que las discusiones sobre PCE puedan resolverse sin la necesidad de procedimientos formales de solución de controversias. Para ello se podrían procurar mecanismos más sólidos que estén disponibles en todos los Órganos ordinarios, que se comparta información entre los Órganos pertinentes, y facilitar la mediación y conciliación de terceros.

- Salvaguardar y fortalecer el sistema de solución de controversias

Los principales desafíos por abordar incluyen:

a) Desviar algunas disputas o problemas de adjudicación: El sistema de solución de controversias se encuentra sobrecargado. El desvío de ciertas disputas o problemas de adjudicación se puede lograr a través de la mejora y el uso de mecanismos alternativos para resolver conflictos (mediación), de la reducción de su alcance, o incluso mediante la exclusión formal de ciertos tipos de disputas o asuntos de la jurisdicción de adjudicación.

b) Agilizar los procedimientos adjudicativos: Los procedimientos adjudicativos podrían hacerse más flexibles y adaptables a la naturaleza diversa de las disputas. Esto podría incluir el desarrollo de procedimientos alternativos adaptados a tipos específicos de controversias, procedimientos complementarios para características específicas de los procedimientos existentes y un mecanismo para una mayor interacción entre los Grupos Especiales y el nivel de apelación.

c) Actualizar y garantizar la revisión de la apelación: Es importante reconocer las inquietudes expresadas por algunos Miembros e indicar la voluntad de trabajar con ellos para encontrar soluciones mutuamente aceptables.

- El primer conjunto de preocupaciones se refiere a si el OA ha agregado a los derechos y obligaciones de los Miembros de la OMC. Para abordar las inquietudes sobre las obligaciones específicas planteadas en disputas anteriores, se puede requerir el acuerdo de los Miembros para anular esas interpretaciones. Además, se pueden desarrollar mecanismos que permitan a los Miembros más oportunidades para proporcionar orientación vinculante y no vinculante a los Órganos adjudicativos sobre temas específicos. Esto podría incluir mantener discusiones temáticas sobre los problemas que surgen en las disputas y desarrollar una vía formal para que algunas de estas discusiones progresen hacia la adopción, por consenso, de “interpretaciones autorizadas”.
- El segundo conjunto de preocupaciones se refiere a las prácticas sistémicas y de procedimiento del OA. Las acciones para abordar estas preocupaciones podrían incluir:

- Restringir el alcance de las “opiniones consultivas” al aclarar que el objetivo principal del sistema de solución de diferencias es la solución de controversias específicas y que solo se requieren los hallazgos que sean necesarios para lograr este objetivo.
 - Centrar el examen de apelación en cuestiones jurídicas mediante la aclaración de la norma de examen que aplicará el OA a los Grupos Especiales, especialmente con respecto a las constataciones fácticas y las relacionadas con el funcionamiento del derecho interno.
 - Promover un diálogo adjudicativo más sólido al permitir la expresión de opiniones minoritarias en los informes de los Grupos Especiales y del OA y reiterar que las interpretaciones adoptadas por el Grupo Especial y el OA se aplican únicamente a las controversias en las que se adoptan.
 - Desarrollar orientación relacionada con las consultas con las partes cuando el OA no puede cumplir su fecha límite.
- Modernización de las normas comerciales para el siglo XXI

Las normas comerciales deben actualizarse para responder a las necesidades de la economía mundial moderna. Es poco probable que esto suceda vía *single-undertaking*, por lo que se sugieren enfoques alternativos de cooperación y elaboración de normas para reflejar las diferentes realidades de los Miembros.

a) Identificación de prioridades para modernizar las reglas: Si bien hay consenso en que la modernización de las reglas comerciales es esencial, hay divergencias acerca de las prioridades. Una primera tarea consistiría en identificar aquellos problemas en los que podría conseguirse un acuerdo multilateral y los que podrían lograrse a través de iniciativas plurilaterales u otros enfoques. Sugieren dividir los temas en: i) temas pendientes de negociaciones anteriores; ii) temas relacionados con la modernización de las reglas (comercio digital, comercio inclusivo, desarrollo sostenible, MIPYME, etc.); y iii) temas requeridos para abordar las preocupaciones más recientes sobre la distorsión de las condiciones competitivas (efectos distorsivos de empresas estatales, subsidios industriales, transferencia de tecnología y secretos comerciales).

b) Medios para modernizar las reglas: Si bien no se debe esperar que ningún Miembro de la OMC asuma obligaciones que no aceptó, tampoco debe esperarse que pueda evitar que otros avancen en áreas donde están dispuestos a asumir mayores compromisos. Las iniciativas vinculantes deben ser inclusivas y abiertas y deben proporcionar reglas claras para la adhesión de otros Miembros o la multilateralización. Podrían adoptar varias formas: i) acuerdos “abiertos” en los que los beneficios se extiendan sobre la base de NMF y no requieran el consenso; ii) acuerdos “cerrados” que se apliquen solo a los participantes, sujetos a un acuerdo de todos los Miembros, pero factibles en ciertas áreas; y iii) acuerdos cerrados por fuera del marco de la OMC (por ej., TISA).

c) La dimensión del desarrollo: Países con distintos niveles de desarrollo tienen una capacidad diferente para participar en el comercio y asumir compromisos comerciales. El desacuerdo sobre cómo lograr el equilibrio entre la reciprocidad y la flexibilidad se ha convertido en una de las barreras más difíciles para avanzar en las negociaciones multilaterales. Se requiere un nuevo enfoque, que reconozca la necesidad

de flexibilidad para fines de desarrollo, al tiempo que acepte que no todos los países necesitan o deberían beneficiarse del mismo nivel de flexibilidad.

Un nuevo enfoque podría incluir: i) reconocer que el objetivo a largo plazo es la convergencia y la implementación completa de todas las obligaciones por parte de la totalidad de los Miembros, aunque sea en distintos plazos; ii) desarrollar categorías de necesidades, diferenciadas por obligación, por país y por la duración de la transición requerida, para ser aplicadas en base a evidencia y sujetas a negociación; y, iii) vincular la implementación de las obligaciones más onerosas con la adquisición de capacidad para hacerlo.

De acuerdo con Canadá, muy pocas de las acciones propuestas requieren enmiendas a acuerdos existentes o reformas institucionales formales. La mayoría puede lograrse utilizando instrumentos alternativos que funcionan de manera incremental y flexible: i) plurilaterales (desde declaraciones de intenciones políticas hasta acuerdos legales vinculantes sobre nuevas reglas, códigos de conducta o acuerdos procesales); y ii) multilaterales (instrumentos no vinculantes adoptados por Órganos de la OMC, decisiones formales del Consejo General y el OSD; interpretaciones autorizadas).

ANEXO II - Documentos presentados en la OMC

Documentos presentados por los Miembros

Documento	País	Copatrocinadores	Temas abordados	Fecha
<i>Concept paper*</i>	UE		Tres pilares	18/09/2018
JOB/GC/201	Canadá		Tres pilares	24/09/2018
WT/GC/W/758; WT/GC/W/759; WT/GC/W/760; WT/GC/W/761	Honduras		Solución de Diferencias	21/01/2019; 21/01/2019; 29/01/2019; 04/02/2019
WT/GC/W/752 y rev.	UE	China, Canadá, India, Noruega, Nueva Zelandia, Suiza, Australia, Corea del Sur, Islandia, Singapur, México, Costa Rica y Montenegro	Solución de Diferencias	26/11/2018
WT/GC/W/753 y rev.	UE	China, India y Montenegro	Solución de Diferencias	26/11/2018
WT/GC/W/754 y rev.	Australia y Singapur	Costa Rica, Canadá y Suiza	Solución de Diferencias	30/11/2018
WT/GC/W/763 y rev.	Taiwán, prov. de China		Solución de Diferencias	13/02/2018
WT/GC/W/767 y rev.	Brasil	Paraguay y Uruguay	Solución de Diferencias	28/03/2019
WT/GC/W/768 y rev.	Japón y Australia	Chile	Solución de Diferencias	18/04/2019
WT/GC/W/769	Tailandia		Solución de Diferencias	26/04/2019
JOB/GC/204 - JOB/CTG/14 y add.	EE.UU.	UE, Japón, Argentina, Australia, Costa Rica, Taipéi-China, Canadá y Nueva Zelandia	Monitoreo y transparencia	01/11/2018
JOB/GC/211	Canadá		Monitoreo y transparencia	14/12/2018
WT/GC/W/757 y rev.	EE.UU.		Funcionamiento de la OMC	16/01/2019
WT/GC/W/764	EE.UU.		Funcionamiento de la OMC	15/02/2019
WT/GC/W/765 y rev.	China	India, Sudáfrica, Venezuela, Laos, Bolivia, Kenia, Cuba, Rep. Centroafricana y Pakistán	Funcionamiento de la OMC	18/02/2019
WT/GC/W/770 y rev.	Noruega	Canadá, Hong Kong RAE de China, Islandia, México, Nueva Zelandia, Singapur y Suiza	Funcionamiento de la OMC	26/04/2019

**No presentado en la OMC*

a) Solución de diferencias

- WT/GC/W/758; WT/GC/W/759; WT/GC/W/760; WT/GC/W/761 – Propuestas de Honduras

Serie de documentos en los que se abordan distintos cuestionamientos al funcionamiento del OSD y del OA. Se proponen opciones para propiciar el debate y abordar las cuestiones más apremiantes, a saber, las reglas de transición para los integrantes del OA cuyos mandatos expiran (Regla 15); el incumplimiento de los plazos para los procedimientos de apelación; la cuestión del “activismo judicial” del OA; y la utilización de los informes del OA como precedentes.

- **WT/GC/W/752 y revisiones** – Propuesta presentada por la UE en conjunto con China, Canadá, India, Noruega, Nueva Zelandia, Suiza, Australia, Corea del Sur, Islandia, Singapur, México, Costa Rica y Montenegro

Propuesta para modificar algunos aspectos del sistema de solución de controversias. Busca atender algunas de las preocupaciones expresadas por EE.UU. Contiene cinco elementos: i) sugiere una regla de transición para los miembros salientes del OA, a quienes se les permitiría completar una apelación pendiente en la cual ya se ha celebrado una audiencia durante el mandato de ese miembro; ii) propone que cualquier prórroga del plazo de 90 días asignado para una apelación sería posible solo después de la aprobación de las partes en una disputa; iii) limita la interpretación del OA del significado de las leyes nacionales impugnadas; iv) establece que el OA abordaría cuestiones en apelación solo en la medida necesaria para la resolución de la controversia; v) propone una reunión anual de los miembros de la OMC con el OA para asegurar una comunicación regular sobre cuestiones o tendencias sistémicas en la jurisprudencia.

- **WT/GC/W/753 y revisiones** – Propuesta de la UE, junto con India, China y Montenegro

Propuesta para incrementar la imparcialidad del OA. Sugiere un aumento en el número de miembros del OA de 7 a 9. También busca reemplazar el período de cuatro años renovable por uno de seis u ocho años, no renovable. Por otra parte, permite a los miembros del OA continuar prestando servicios hasta dos años después de su mandato si no se ha designado un reemplazo. Finalmente, propone prohibir a los miembros del OA ejercer cualquier otra ocupación de carácter profesional, pero al mismo tiempo aumentaría su remuneración.

- **WT/GC/W/754 y revisiones** – Comunicación de Australia y Singapur, junto con Costa Rica, Canadá y Suiza

Propone el inmediato inicio de un proceso que facilite discusiones específicas centradas en soluciones. El proceso podría incluir: i) la identificación de opciones para brindar a los órganos resolutorios orientaciones vinculantes o no vinculantes sobre cuestiones específicas, por ej., mediante la elaboración de una vía clara para la posible negociación y adopción de “interpretaciones autorizadas”; y ii) el examen de opciones para asegurar un adecuado equilibrio entre las funciones y responsabilidades del OSD, por una parte, y de los órganos resolutorios, por otra.

- **WT/GC/W/763 y revisiones** – Comunicación de Taiwán, provincia de China

Propone que los Miembros inicien conversaciones con el fin de elaborar directrices sobre el funcionamiento futuro del OA, que aborden los distintos aspectos cuestionados. Sugiere que los Miembros examinen exhaustivamente el ESD y elaboren todas las aclaraciones que consideren necesarias sobre las disposiciones del Entendimiento, a fin de establecer normas de funcionamiento para el OA mejores y más claras.

- **WT/GC/W/767 y revisiones** – Comunicación de Brasil, Paraguay y Uruguay

El documento detalla diversas directrices que abordan varios de los temas cuestionados y buscan mejorar el funcionamiento de los Grupos Especiales y el OA. En particular, especifica que: i) solo el OSD puede autorizar a un juez a que continúe con una apelación una vez concluido su mandato; ii) las apelaciones no podrán superar el plazo de 90 días a menos que lo autorice el OSD a pedido de las partes;

iii) los elementos fácticos de los informes del Grupo Especial no pueden ser objeto de apelación; iv) las conclusiones del Grupo Especial y el OA deben limitarse a las necesarias para ayudar al OSD, en el contexto de una diferencia específica; v) solo la Conferencia Ministerial y el Consejo General tienen la autoridad para adoptar interpretaciones de los Acuerdos de la OMC; y vi) detalla criterios para cubrir las vacantes en el OA en forma inmediata.

- WT/GC/W/768 y revisiones– Comunicación de Japón, Australia y Chile

Proponen que los Miembros centren sus trabajos en la adopción de una o varias decisiones del OSD que reafirmen y aclaren las disposiciones vigentes del ESD. El proyecto de decisión presentado aborda el alcance de las cuestiones que deben ser consideradas por el OA, la observancia estricta del plazo de 90 días para el examen en apelación y el valor de precedente de las interpretaciones formuladas por el OA. Además establece que las prescripciones de los grupos especiales y el OA no pueden aumentar ni reducir los derechos y obligaciones de los Miembros y propone el establecimiento de un canal de diálogo periódico entre el OSD y el OA.

- WT/GC/W/769– Comunicación de Tailandia

Establece directrices para asegurar el funcionamiento eficaz y adecuado del sistema de solución de diferencias, entre ellas que: i) un miembro del OA cuyo mandato expire durante una apelación finalizará su labor únicamente si lo aprueba el OSD; ii) el OA debe observar estrictamente el plazo de los 90 días y en caso de no poder cumplirlo deberá celebrar consultas con las partes sobre la manera en que se podría acelerar el procedimiento; iii) los Grupos Especiales deberán caracterizar sus constataciones como constataciones sobre cuestiones de hecho o de derecho, según corresponda –teniendo en cuenta que el sentido de la legislación interna de un Miembro no es una cuestión de derecho–, y el OA deberá atender dicha caracterización, iv) el OA indicará explícitamente en sus informes por qué consideró que formular determinadas constataciones solicitadas por las partes era (o no) necesario para la resolución de la apelación, y v) en el caso de que el OA haga referencia a informes anteriores de grupos especiales o del OA al formular sus argumentos, deberá explicar en qué medida considera que éstos son pertinentes para la diferencia examinada. También propone un diálogo periódico entre los Miembros y los órganos resolutorios de la OMC.

b) Monitoreo y transparencia

- JOB/GC/204, JOB/CTG/14 y adendas – Comunicación de EE.UU., junto con Argentina, Australia, Australia, Costa Rica, Taipéi-China, la UE y Japón

Procedimientos para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificación previstas en los Acuerdos de la OMC. Prevé penalidades para aquellos Miembros con atrasos en sus notificaciones y propone un mecanismo de asistencia técnica de parte de la Secretaría para aquellos PED que lo necesiten.

- JOB/GC/211 – Comunicación de Canadá

Busca fortalecer la función deliberativa de la OMC. Aborda los siguientes temas: i) mejorar el intercambio de información sobre las medidas nacionales y su repercusión; ii) mejorar la capacidad y las

oportunidades para celebrar debates; y iii) mejorar las oportunidades y los mecanismos para abordar las preocupaciones comerciales específicas.

c) Funcionamiento de la OMC

- WT/GC/W/757 y revisiones – Comunicación de EE.UU.

EE.UU. sostiene que debido a los grandes avances en materia de desarrollo y disminución de la pobreza, la división estática entre países desarrollados y en desarrollo utilizada en la OMC ya no tiene sentido. Más aún cuando no se especifican criterios ni un procedimiento para determinar el nivel de desarrollo, cualquier Miembro de la OMC puede autodeclararse país en desarrollo y, por consiguiente, hacer valer su derecho a beneficiarse del TED. Los países desarrollados se han visto gravemente perjudicados en la OMC debido a las flexibilidades concedidas a través del TED. Todas las reglas se aplican a unos pocos países –los desarrollados– y solo algunas de las reglas se aplican a la mayoría –los países en desarrollo–. La autodeclaración ha dañado la función de negociación de la OMC, debido a la incapacidad para diferenciar entre Miembros en desarrollo.

- WT/GC/W/764 – Comunicación de EE.UU.

Propone cuatro categorías de países Miembros de la OMC que quedarían exentos de la aplicación del TED en negociaciones actuales y futuras, estos son: i) países miembros de la OCDE o que hayan iniciado el procedimiento de acceso a la organización; ii) países miembros del G20; iii) países con ingresos altos según el Banco Mundial; y iv) países que representen no menos del 0,5% del comercio mundial de mercancías (importaciones más exportaciones).

- WT/GC/W/765 y revisiones – Comunicación de China, en conjunto con India, Sudáfrica, Venezuela, Laos, Bolivia, Kenia, Cuba, Rep. Centroafricana y Pakistán

Utilizando una amplia gama de indicadores, sostienen que la brecha de desarrollo todavía está muy presente entre los países desarrollados y en desarrollo, a pesar de los avances logrados desde la creación de la OMC. Los condicionamientos relacionados con la capacidad de los PED para hacer efectivo el cumplimiento de los compromisos acordados continúan presentes. Sostienen, además, que las amenazas a la relevancia, legitimidad y eficiencia de la OMC se deben al proteccionismo, al bloqueo en el proceso de selección de miembros del Órgano de Apelaciones y al estancamiento de la Ronda de Doha, y no a la autodeclaración como mecanismo para acceder a las disposiciones sobre TED.

- WT/GC/W/770 y revisiones – Comunicación de Noruega, en conjunto con Canadá, Hong Kong RAE de China, Islandia, México, Nueva Zelandia, Singapur y Suiza

Sostiene que considerar la condición de los Miembros de forma binaria –es decir, como PED o PD– complica la búsqueda de un equilibrio apropiado de derechos y obligaciones y socava la eficacia del trato especial y diferenciado. El TED debe adaptarse a las situaciones concretas de los Miembros en desarrollo en distintos ámbitos de actividad económica y ajustarse de forma apropiada según la evolución de esas situaciones. Enumera distintas herramientas presentes en los Acuerdos de la OMC que permitirían adoptar un enfoque creativo y eficaz para prever flexibilidades que respondan a las necesidades de desarrollo de los Miembros.