

La importancia de un sistema basado en reglas para el comercio internacional

César Augusto Llona Silva
Universidad de Lima
cllona@ulima.edu.pe

Myreya De la Cruz-Díaz
Universidad de Lima
20190579@aloe.ulima.edu.pe

Resumen

La presente nota académica busca generar una mayor comprensión acerca de las reglas y principios bajo las cuales se desarrolla el comercio internacional; en qué medida se relacionan con un contexto más amplio de relaciones internacionales; así como la manera en la que estas operan en los niveles multilateral (no preferencial) y regional/bilateral (preferencial). De igual manera, se hace una breve referencia a los desafíos que actualmente enfrenta el sistema multilateral del comercio y como ha afectado el rol de los acuerdos comerciales en el mismo.

Palabras clave: Relaciones Internacionales; Orden Liberal; Comercio Internacional; Acuerdos Comerciales; Principios del Comercio.

Introducción

El llamado orden internacional liberal ha promovido desde su creación, para el caso específico del comercio internacional, valores tales como la cooperación y la apertura de los mercados como mecanismos para darle transparencia, estabilidad y previsibilidad a los mercados internacionales.

Sin embargo, los recientes acontecimientos como la pandemia, la guerra comercial y en general el aumento del riesgo geopolítico en el sistema internacional (ej. la guerra Rusia-Ucrania o las tensiones por Taiwán, entre otras) vienen generando una erosión de la gobernanza internacional, incluyendo la gobernanza del sistema multilateral del comercio y las instituciones que lo apoyan. En la presente nota académica, se examinará la creación de este orden internacional y el sistema multilateral de comercio, la importancia del sistema para la cooperación internacional, así como los principales principios del comercio, para finalizar abordando cuestiones tales como el estancamiento del multilateralismo, la relación de este último con los acuerdos comerciales preferenciales, y la medida en que los niveles multilateral y bilateral forman parte de un todo único que es necesario preservar.

¿Qué es el sistema basado en reglas?

Para comprender mejor las reglas en las que se basa el comercio internacional, se debe entender primero que las relaciones económicas internacionales, incluyendo las comerciales, se encuentran dentro de un sustrato más amplio de relaciones internacionales (Angarita-Calle, 2008), enmarcadas en un orden internacional basado en reglas que surge al final de la Segunda Guerra Mundial (que alcanza una dimensión verdaderamente global tan sólo al fin de la Guerra Fría), si bien sus orígenes pueden rastrearse hasta los Tratados de Paz de Westfalia que pusieron fin a grandes guerras en Europa (Llona, 2023).

Figura 1

Relaciones Internacionales



El orden en general se basa en un conjunto de instituciones, normas y principios relativos a la seguridad mundial, economía, etc que ha venido evolucionando y adaptándose a lo largo de los años. Estas normas y principios fomentan un comportamiento pacífico, predecible y cooperativo entre los Estados, bajo el entendido que la cooperación ayuda a atenuar las diferencias nacionales e incrementa los niveles de paz, seguridad y bienestar a nivel internacional, siendo esto último particularmente cierto para el caso del comercio (Llona, 2023).

Un ejemplo emblemático de este orden internacional está dado por el Sistema de Naciones Unidas, que reemplazó a la fallida Liga de las Naciones. Dicho sistema tiene como misión fundamental promover la paz y la seguridad a nivel internacional entre otros a través de la cooperación, basándose en la premisa liberal de que a través de esta última es posible resolver las diferencias nacionales.

En el mismo sentido, algunas de las instituciones que surgieron como producto de esta nueva base organizativa para el sistema internacional constituyen actualmente las piedras

angulares de la arquitectura económica internacional, entre las que pueden citarse aquellas surgidas luego de la Conferencia de Bretton – Woods, tales como el FMI y el Banco Mundial. Del mismo modo, el sistema multilateral de comercio, que forma parte de este orden basado en reglas, empezó a delinearse¹ con la suscripción del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT, 1947).

Este orden internacional, creado bajo los auspicios de los Estados Unidos, terminó de conformarse con la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995, 47 años después (OMC, 2023a), y tiene un énfasis precisamente en el multilateralismo y la promoción del libre comercio.

No obstante lo anterior, fenómenos tales como el desplazamiento de los ejes de poder político y económico del Occidente al Sur Global², la aparición de riesgos y procesos tales como el auge de los populismos; el aumento del riesgo geopolítico, incluyendo la actual pugna por la hegemonía global entre China y los Estados Unidos; la “multipolarización” del orden internacional; la guerra en Ucrania, y en general las sucesivas crisis de la globalización han generado un debate en torno a si el mundo está atravesando una transición hacia un orden global post – occidental.

Estos fenómenos han puesto a prueba el orden internacional liberal en diversos frentes, incluyendo por supuesto el sistema multilateral de comercio. Basta recordar la renuncia de Roberto Azevedo debido a los ataques del trumpismo comercial a la OMC (Financial Times, 2020), así como al bloqueo de nombramientos claves que devinieron en la inoperancia del Órgano de Apelación; o aspectos aún más recientes tales como la tensión que ponen sobre las normas sustantivas del sistema cuestiones tales como las políticas en materia de subsidios a sectores

¹ Para comprender mejor las razones, de corte geopolítico, entre otras, que impidieron la creación de un organismo de carácter global que regule el comercio internacional, leer Del GATT a la OMC (1947-2005): la economía política internacional del sistema multilateral de comercio (Mindreau, 2005) y Transacciones internacionales: del GATT a la OMC (Tamames, 2012).

² De igual manera, leer el libro The post – American World (Zakaria, 2008).

estratégicas, derivadas del intento de desacoplar economías, de reducir dependencias y de repatriar cadenas de valor en sectores estratégicos (Yanovich, 2023).

En este contexto, debe recordarse que, a diferencia de lo que ocurre en el plano doméstico, en el plano internacional no existe una “overarching authority” (Baylis et al., 2014) que imponga el orden, por lo que este fenómeno de erosión del orden y gobernanza internacional ha puesto una nota de incertidumbre en torno a hacia dónde se encamina el mundo y por donde pasarán (si acontece) cualquier posible solución.

No obstante, es poco probable (o al menos altamente indeseable) que cualquier transformación del orden actual deje de lado algunas de las principales instituciones y principios de este orden basado en reglas, lo que se hace particularmente patente para el caso del comercio internacional.

En el caso específico del comercio, la comunidad internacional ha generado lo que se podría llamar una “infraestructura normativa” para canalizar sus relaciones comerciales, de la cual derivan una serie de principios que garantizan que esto se realice en un marco estable, transparente y previsible.

Un ejemplo práctico (si bien algo prosaico) es el tráfico, si nadie sigue las reglas, se generan accidentes, discusiones, choques y multas y, en general, el flujo de vehículos se entorpece y todas las personas involucradas se ven afectadas (World Trade Organization, 2019). Lo mismo sucedería si no existieran las reglas para el comercio internacional, y es particularmente evidente para países como el Perú, relativamente pequeños en términos comerciales y que dependen mucho de los mercados internacionales: sin reglas ni principios para el comercio, la única ley que queda para el comercio es la ley del más fuerte³.

En ese sentido, se puede entender que el comercio, las inversiones y los negocios internacionales en general necesitan estabilidad para prosperar y desarrollarse. Por lo tanto, fuera de los beneficios intrínsecos de la liberalización comercial, que se conocen desde Adam Smith o

³Para mayor detalle se recomienda escuchar el episodio 10 de la edición de verano del Podcast “Profe, una pregunta” (Llona, 2023).

David Ricardo, o también desde la abolición de las Corn Laws en el Reino Unido, la existencia de este marco general de reglas y principios, con mecanismos para la solución pacífica de controversias o disputas comerciales, asegura también que tensiones o preocupaciones por razones económicas o comerciales no escalen a confrontaciones más serias.

Frecuentemente se da por sentado la manera en la que funciona el comercio internacional, pero, como ya se mencionó anteriormente, las sucesivas crisis que hemos venido enfrentando han puesto de manifiesto lo que sucede cuando este sistema basado en reglas es impactado por unilateralismos o tensiones en el plano internacional, o la propia pandemia⁴. En este contexto, se puede entender como los sucesos que surgen en distintas partes del mundo pueden afectar el orden internacional y, por lo tanto, el comercio.

Instrumentos tales como el Órgano de Solución de Diferencias o el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC son claros ejemplos de cómo un sistema basado en reglas puede proporcionar mecanismos dirigidos a resolver disputas de manera pacífica; o dirigidos a incrementar los niveles de transparencia del comercio internacional, lo que igualmente redundaría en la armonía del sistema.

Pero quizá la fortaleza más palpable y evidente del sistema sean los propios principios bajo los cuales fue construido.

Principios básicos del comercio internacional

La piedra angular del sistema multilateral de comercio es el principio de no discriminación, principio que se encuentra reconocido desde el Preámbulo mismo del Acuerdo de Marrakech (OMC, 2023b) por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, organización que dio continuidad e institucionalizó, como ya se mencionase, los esfuerzos de liberalización del comercio iniciados con la suscripción del GATT de 1947.

⁴ De igual manera, para una mayor comprensión se sugiere revisar *The WTO is needed today as much as ever* (Financial Time, 2020)

Sus dos expresiones principales son la Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) y el Principio de Trato Nacional (TN) figuran como Artículos I y III, respectivamente, del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, 1947).

Estas dos obligaciones parten de una premisa muy sencilla y básica: a nadie le gusta ser discriminado y el comercio internacional no es una ninguna excepción. Esto resume el objetivo del Principio NMF, que persigue la no discriminación entre socios comerciales. Bajo este principio, todo beneficio, ventaja, favor, privilegio o inmunidad que se le dé a un producto de un país, se lo tiene que extender a todos los productos similares de los demás países miembros de la OMC. Esto asegura que no se va a discriminar entre productos de distintos países. Si bien este principio, como se menciona anteriormente, nace con el GATT, permea a los demás acuerdos que se firmaron con la OMC, incluyendo los otros dos pilares de la OMC: servicios y propiedad intelectual.

El principio constituye la base por la cual se otorgaron concesiones arancelarias multilaterales en el GATT, lo cual fue durante mucho tiempo la base del proceso de liberalización del comercio a nivel internacional. Se aplica a derechos de aduana o aranceles, a cargas relacionadas con la importación o exportación, impuestos y otras cargas internas, o incluso los métodos de cálculo de estos derechos y cargas.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, la obligación señala que “cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad” debe ser extendido, o concedido, “inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado” (GATT, 1947). Lo que es importante destacar es que esto hace referencia a una obligación de amplio espectro y que deja libre de cualquier condicionalidad o cortapisa a la manera en que el comercio se desarrolla, lo que se puede ver reflejado en los términos que la obligación emplea, tales como “inmediata e incondicionalmente”. Es ahí en donde se observa el carácter de principio de la obligación y la fuerza con la que opera.

Sin este principio el mundo del comercio sería muy distinto a lo que se conoce, con miles de nuevos aranceles imponiéndose de manera indiscriminada y discriminatoria al comercio

internacional, restringiéndolo y generando en muchas ocasiones, tensiones y disputas sin ningún organismo que ayude a resolverlas.

De otro lado, la otra gran expresión del principio de no discriminación es la obligación de trato nacional, que básicamente refiere a la necesidad de no discriminar entre productos nacionales e importados. Esta obligación, con las especificidades propias de cada temática, permea igualmente de manera transversal los acuerdos de la OMC, en bienes, servicios y propiedad intelectual: usando de ejemplo el caso del comercio de bienes, el artículo III del GATT busca contrarrestar el proteccionismo, evitar que se proteja a la industria nacional de manera artificial, que se le dé ventajas vía impuestos y medidas internas, desnivelando el terreno de juego.

Aunque la posibilidad de proteger la industria nacional pueda verse atractiva, las eficiencias que se generan de la apertura comercial han sido demostradas tanto teórica como empíricamente desde largo tiempo atrás, fuera de que, en aplicación del principio de reciprocidad, un país que aplica medidas discriminatorias es perfectamente pasible de obtener el mismo tratamiento en mercados de destino.

Adicionalmente, cabe destacar que este principio no impide a los países crear impuestos o reglas para sus mercados, solo asegura que los mismos se apliquen sin discriminar entre bienes nacionales e importados, evitando reacciones por parte de quienes se sientan afectados que puedan generar tensiones comerciales, o de todo tipo, entre los países que participan del sistema multilateral.

Este tipo de discriminaciones pueden ser: de jure, vale decir cuando la propia norma establece a texto expreso el trato discriminatorio entre productos nacionales e importados; o de facto, cuando la norma es aparentemente neutra en su articulado, pero de su aplicación deviene la discriminación.

Cabe anotar que este principio opera cuando los productos nacionales e importados están compitiendo en el mercado, a diferencia del principio de la cláusula de la nación más favorecida, que opera en frontera, antes de que el bien se nacionalice. Además, la aplicación de ambos

principios debe darse sobre productos similares, que sean prácticamente idénticos o que estén en relación de competencia directa.

Sobre el concepto de producto similar, debe señalarse que el alcance de dicha expresión dependerá del alcance de la obligación multilateral que resulte aplicable en función de la naturaleza del asunto a tratar, no siendo además algo que pueda definirse a priori.

La determinación sobre que es un producto similar es casuística, si bien el Órgano de Apelación, máxima instancia de solución de diferencias en la OMC, ha identificado algunos criterios que pueden ayudar a dicha determinación, tales como: clasificación arancelaria propiedades del producto, preferencias del mercado y el consumidor, y uso final, entre otros.

Acuerdos de libre comercio y su inserción en el sistema internacional del comercio

El sistema multilateral de comercio, materializado en el continuo GATT – OMC, trajo grandes beneficios al comercio internacional: durante la vigencia del GATT 47, los aranceles mundiales se redujeron de un promedio del 40% (1948) a un promedio del 3.8% (1994) (Millet, 2001), al influjo de las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales, efectuadas bajo los alcances del principio de la cláusula de la nación más favorecida. Sin embargo, actualmente se encuentra en un estado de relativo estancamiento: el último gran acuerdo multilateral fue el Acuerdo de Facilitación del Comercio de Bali de 2013.

Existen muchas razones que pueden contribuir a la explicación de dicho estancamiento: en primera instancia la OMC tiene 164 miembros con distintos tamaños y grados de desarrollo y modelos de inserción, lo que puede ralentizar, y de hecho lo hace, el alcanzar consensos en diversos temas.

A lo anterior se le puede sumar las sucesivas crisis del fenómeno globalizador, incluyendo: la crisis financiera de 2008; el surgimiento de unilateralismos, incluyendo la guerra comercial; la crisis Covid; y el retorno de la geopolítica luego de la llamada era dorada de la globalización. Sin tomar en cuenta la causa exacta, es innegable que, durante la década del 2000, el mundo vivió una



época en la que los países optaron por avanzar en su liberalización de acuerdos comerciales preferenciales plurilaterales, regionales y bilaterales.

Esta proliferación de acuerdos comerciales preferenciales fue bautizada por un economista llamado Bhagwati (1995), como “spaghetti bowl”, por la manera en la que podían representarse gráficamente dichos acuerdos en un mapa, en donde los múltiples relacionamientos bilaterales podían ser comparados a un plato lleno de spaghetti.

Estos acuerdos establecen preferencias comerciales entre sus países miembros. Una preferencia que se puede considerar una discriminación, positiva, pero discriminación al fin. Es un mejor trato que le otorgamos a un socio o socios comerciales específicos. Es así como surge uno de los principales debates del comercio internacional, estos acuerdos constituyen una excepción permitida al principio de la nación más favorecida.

El “problema” radica en que estos acuerdos, como ya fuera mencionado, han proliferado a nivel planetario, y la excepción se ha convertido en la regla. Hay quienes señalan que esto ha condenado al multilateralismo a la irrelevancia y pérdida de protagonismo, mientras que otros advierten que es una vía más para llegar a una apertura comercial multilateral. Sin embargo, alejarse del principio de nación más favorecida no es fácil y tanto el artículo XXIV del GATT, para el caso de bienes, como el artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios o AGCS (OMC, 2023c) establecen condiciones muy estrictas para que dichos acuerdos puedan exceptuarse de dicho principio.

Para el caso de bienes, el GATT menciona la necesidad de que dicho acuerdo contemple que lo esencial de los intercambios comerciales bilaterales debe estar liberado en un plazo de 10 años, esto tanto en término de comercio efectivo, como de número de partidas del universo arancelario comprendidas dentro de la desgravación.

Para el caso de servicios, la exigencia es que los acuerdos que contengan disciplinas de liberalización del comercio de servicios contemplen dentro de dicha liberalización una “cobertura sectorial sustancial”. Esto se puede traducir en que prácticamente todos los sectores y subsectores de servicios se encuentren comprendidos dentro de la liberalización.



Estos acuerdos comerciales preferenciales representan a su vez, instrumentos internacionales que permiten que el comercio internacional preferencial se realice dentro de un marco estable, transparente y previsible. Dicho de otro modo, son una expresión más del sistema basado en reglas del mencionado al principio.

Conclusiones

Un sistema basado en reglas es fundamental para el desarrollo y estabilidad del comercio internacional. Los principios fundamentales en los que se basa el sistema han sido clave para el desarrollo económico de países como el Perú.

Sin embargo, este sistema viene sufriendo transformaciones y enfrenta amenazas que en gran medida dependen de fenómenos más amplios, vinculados al campo de las Relaciones Internacionales en general.

En ese sentido, entender su funcionamiento, así como la manera en la que se inserta dentro de un sustrato más amplio de relaciones e interacciones entre actores estatales y no estatales dentro del sistema internacional, es indispensable para poder comprender dichos desafíos; anticiparse a los cambios que puedan avecinarse; así como para poder defender sus principios e instituciones.

Preguntas para la investigación, discusión y reflexión:

1. ¿En qué consiste la importancia de un sistema basado en reglas?
2. ¿Cuáles son los desafíos que enfrenta dicho sistema en virtud de los cambios y transformaciones que viene sufriendo el proceso globalizador?
3. ¿Cuáles serían las consecuencias para países como el Perú si no existiera un sistema basado en reglas?
4. ¿Bajo qué principio se generó la reducción arancelaria dentro del continuo GATT/OMC?
¿Cuál fue la mecánica de dicha reducción?

5. ¿Cuál es la relación entre las reglas del sistema multilateral de comercio y los acuerdos comerciales preferenciales? ¿Por qué han sido importantes estos últimos para el Perú?

Referencias

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio [GATT]. (1947). Organización Mundial del Comercio. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf
- Angarita-Calle, C. H. (2020). Las relaciones económicas internacionales: un enfoque teórico. *Papel Politico*, 13(1), 261–298. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092008000100009#:~:text=Las%20relaciones%20econ%C3%B3micas%20internacionales%20son,tambi%C3%A9n%20particular%20y%20Fo%20privado.
- Baylis, J., Smith, S., & Owens, P. (2014). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (6th ed.). Oxford University Press.
- Bhagwati, J. (1995). *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*. Columbia University. <https://core.ac.uk/download/pdf/161436448.pdf>
- Financial Times. (2020). The WTO is needed today as much as ever. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/df99bbc-969b-11ea-abcd-371e24b679ed>
- Llona, C. (Profe una pregunta). (2023). “¿Por qué es necesario un sistema basado en reglas para el comercio internacional?” (E10) [Episodio de Podcast]. Spotify. <https://open.spotify.com/episode/4nRVnCWxYujZXp50EsONJY?si=2687abad8ca64fba>
- Millet, M. (2001). La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC. In *La Caixa*. https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee24_esp.pdf
- Mindreau Montero, M. (2005). Del GATT a la OMC (1947-2005): la economía política internacional del sistema multilateral de comercio. *Repec.org*, 1. <https://econpapers.repec.org/bookchap/paibookup/05-07.htm>
- Organización Mundial del Comercio. (2023a). Historia del sistema multilateral de comercio. *Wto.org*. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/history_s/history_s.htm
- Organización Mundial del Comercio. (2023b). Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. *Wto.org*. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2023c). El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas. Wto.org. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm

Ramón, T. (2012). Transacciones internacionales: del GATT a la OMC. *Mediterráneo Económico*, 22, 125–138. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4125466>

World Trade Organization. (2019). Let's Talk WTO. Wto.org. https://www.wto.org/english/res_e/webcas_e/ltt_e/ltt3_e.htm

Yanovich, A. (2023). Putting a Stop to the Subsidy War. Akin. <https://www.akingump.com/en/insights/blogs/ag-trade-law/putting-a-stop-to-the-subsidy-war>

Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. W. W. Norton & Company.