

## EL MECANISMO DE EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y LA VIGILANCIA MULTILATERAL

*Raymundo Valdés\**

### *Resumen:*

El Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales es la piedra angular del sistema multilateral de vigilancia de las políticas comerciales. El Mecanismo ha funcionado en forma efectiva y cumplido su misión durante un poco más de dos décadas, evolucionando gradualmente para mantener su valor como instrumento de transparencia y de fomento de las mejores políticas y prácticas en el comercio internacional. Entre 1989 y 2010 se realizaron 324 exámenes bajo el Mecanismo, que abarcaron a 140 de los 153 Miembros de la OMC y el 89% del comercio mundial. A pesar de sus innegables logros, el Mecanismo enfrenta retos considerables en buena parte relacionados con su expansión y la creciente complejidad de las medidas que afectan al comercio internacional de bienes y servicios. Sería por lo tanto importante que la evaluación del funcionamiento del Mecanismo prevista para 2011 definiera estrategias para afrontar dichos retos.

*Palabras clave:* Examen de Políticas Comerciales, OMC, transparencia.

### *Abstract:*

The Trade Policy Review Mechanism is the cornerstone of the multilateral surveillance system of trade policies. The Mechanism has operated effectively and met its mission during just over two decades, gradually evolving to maintain its values as an instrument of transparency and to foster better trade policies and practices. Between 1989 and 2010, 324 reviews were carried out under the Mechanism, covering 140 of the 153 WTO Members and 89% of global trade. Despite its undeniable achievements, the Mechanism faces considerable challenges, in good part related to its expansion and the growing complexity of the measures affecting international trade in goods and services. It would thus be important that the appraisal of the operation of the Mechanism scheduled for 2011 defined strategies to face such challenges.

*Key words:* Trade Policy Review, WTO, transparency.

## **1. Introducción**

La vigilancia de las políticas comerciales nacionales constituye una de las funciones fundamentales de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La piedra angular de esta función recae sobre el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC). Los exámenes de las políticas comerciales consisten fundamentalmente en evaluaciones realizadas entre y por los Miembros mismos de la OMC, aunque buena parte del trabajo de preparación fáctico corre a cargo de la Secretaría de la OMC. El MEPC complementa y representa un gran avance cualitativo con respecto a las obligaciones de transparencia impuestas desde hace tiempo por las reglas multilaterales sobre notificaciones. La información y análisis proporcionados por el MEPC pueden ser considerados como un bien público en tanto que contribuyen a crear un entorno de negocios que fomenta la inversión extranjera y el comercio internacional<sup>1</sup>.

---

\* Consejero, División de Examen de las Políticas Comerciales, Organización Mundial del Comercio. Las opiniones aquí expresadas son exclusivas de su autor y no necesariamente reflejan la posición de dicha organización.

<sup>1</sup> Una discusión más detallada de éste y otros conceptos mencionados en este artículo se puede encontrar en Laird, S. y Valdés, R., "The Trade Policy Review Mechanism", *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, por publicar.

El MEPC fue uno de los primeros resultados de la Ronda Uruguay, pues se estableció con carácter provisional durante el Balance a Mitad de Período de la Ronda celebrado en Montreal en 1998. En virtud del Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech aprobado en 1994 como documento fundador de la OMC, el MEPC asumió un carácter permanente. Inicialmente, los exámenes de política comercial (EPC) se realizaron en el marco del GATT y, como éste, se centraron en el comercio de bienes. Con la creación de la OMC en 1995, se amplió su ámbito, al igual que el del sistema multilateral, para incluir los servicios y los aspectos comerciales de la protección de la propiedad intelectual.

## 2. Objetivos del MEPC

El Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech establece que el objetivo del MEPC es "coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales y, cuando proceda, de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales, y a los compromisos contraídos en su marco, y, por ende, a un mejor funcionamiento del sistema multilateral de comercio, mediante la consecución de una mayor transparencia en las políticas y prácticas comerciales de los Miembros y una mejor comprensión de las mismas". El Anexo 3 agrega que "la función de ese mecanismo es examinar la repercusión de las políticas y prácticas comerciales de los Miembros en el sistema multilateral de comercio". Por consiguiente, el MEPC tiene formalmente la finalidad de elucidar los efectos sistémicos de las políticas y prácticas comerciales de cada Miembro de la OMC.

La interpretación práctica de los objetivos del MEPC ha dado lugar a un debate entre aquellos que destacan la transparencia y otros objetivos no jurídicos del Mecanismo, y los que enfatizan su importancia como parte del sistema de observancia de las obligaciones jurídicas impuestas por el sistema multilateral.

El Anexo 3 dice lo siguiente con respecto a los objetivos no jurídicos del MEPC: "la evaluación efectuada con arreglo al mecanismo de examen se realiza en el contexto de las necesidades, políticas y objetivos más amplios en materia económica y de desarrollo del Miembro de que se trate, así como de su entorno externo". Los objetivos no jurídicos del MEPC fueron subrayados al inicio del mismo por Richard Blackhurst, Director de la Unidad de Investigación Económica del GATT, quien vinculó el concepto de un mecanismo de transparencia multilateral a la literatura económica sobre "elección pública"<sup>2</sup>. La idea central de esta literatura es que los intereses creados pueden influenciar la toma de decisiones de los funcionarios y servidores públicos, y llevarlos a tomar medidas que socavan el interés general. La transparencia y la vigilancia disminuyen este riesgo al alertar al público sobre los costos y beneficios de diferentes medidas comerciales, y al prevenir a socios comerciales sobre cambios que pudieran perjudicar sus intereses.

En relación con los objetivos jurídicos, el Anexo 3 establece que el MEPC "no tiene, sin embargo, por finalidad servir de base ni para hacer cumplir obligaciones específicas contraídas en el marco de los Acuerdos, ni para los procedimientos de solución de diferencias, ni tampoco para imponer a los Miembros nuevos compromisos en materia de políticas". Por otro lado, el Anexo 3 mismo inicia señalando que "la finalidad del MEPC es coadyuvar a una mayor adhesión de todos los Miembros a las normas y disciplinas de los Acuerdos Comerciales Multilaterales", lo cual ha dado origen a una interpretación jurídica de los objetivos del Mecanismo. Qureshi fue de los primeros en exponer esta interpretación, concluyendo que el MEPC tenía como meta el asegurar el cumplimiento de las normas multilaterales<sup>3</sup>. Este análisis también encuentra apoyo en las declaraciones de algunas de las delegaciones que participaron en las discusiones que llevaron al establecimiento del MEPC. India,

<sup>2</sup> Blackhurst, R., "Strengthening GATT Surveillance of Trade-related Policies", en Hilf, M., y Petersman, E.U., *The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal and Economic Aspects*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer, Holanda, 1988.

<sup>3</sup> Qureshi, A.H., "The New GATT Trade Policy Review Mechanism: An Exercise in Transparency or 'Enforcement'?", *Journal of World Trade*, Vol. 24, No. 3, 1990, pp. 142-160.

en particular, arguyó que el mecanismo de vigilancia que se discutía debería contribuir a un mejor cumplimiento con las disciplinas y obligaciones del GATT<sup>4</sup>.

En la práctica, los informes que la Secretaría elabora para los EPC han buscado reconciliar las dos interpretaciones del Mecanismo. Dichos informes generalmente se enfocan en los aspectos económicos de las medidas comerciales, pero sin dejar a un lado su compatibilidad con la normativa multilateral. Por ejemplo, los informes de la Secretaría normalmente identifican los aranceles aplicados que exceden los respectivos niveles consolidados, o las áreas en las que la legislación nacional no ofrece la protección mínima establecida por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio. Los Miembros también prestan considerable atención a los aspectos jurídicos durante los EPC, frecuentemente interrogando al Miembro objeto de examen sobre su cumplimiento con los acuerdos de la OMC.

### 3. El procedimiento de examen

Los EPC se llevan a cabo en el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC), que en la práctica es el Consejo General de la OMC bajo otro nombre y que funciona con arreglo a normas y procedimientos especiales. Esto implica que el máximo órgano responsable de la toma diaria de decisiones en la OMC es el mismo que realiza los EPC.

Todos los Miembros de la OMC deben de ser objeto de examen en el marco del MEPC. El Anexo 3 establece que los cuatro Miembros con mayor participación en el comercio mundial (actualmente los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón y China) serán objeto de un EPC cada dos años, los 16 siguientes cada cuatro años y los demás cada seis años, y puede fijarse un intervalo más extenso para los países Miembros menos adelantados<sup>5</sup>. La lógica detrás de estos tres ciclos es que los Miembros con el mayor peso en el comercio internacional y con el mayor impacto sobre el sistema multilateral sean examinados más frecuentemente.

Hasta finales de 2010, el OEPC había realizado 324 EPC desde que fue establecido, en un total de 241 reuniones de examen. Como lo muestra el Anexo, varios Miembros han sido examinados múltiples veces, particularmente aquellos sujetos a exámenes bienales, mientras que algunos Miembros todavía no lo han sido, usualmente debido a su adhesión relativamente reciente a la OMC. Los EPC han abarcado 140 de los 153 Miembros, lo que representa alrededor del 97% del comercio de los Miembros de la OMC y el 89% del comercio mundial.

El OEPC realiza los EPC sobre la base de una declaración de políticas preparada por el Miembro objeto de examen y un informe elaborado por la División de Examen de las Políticas Comerciales de la Secretaría de la OMC. Al debate del OEPC contribuye un ponente previamente seleccionado a este efecto por el Presidente del OEPC. La Secretaría solicita la colaboración del Miembro bajo examen para preparar su informe pero en última instancia es la única responsable de la información y las opiniones expuestas en él. Los informes de la Secretaría generalmente siguen una estructura estándar, usualmente compuesta de cuatro capítulos en los que se describen la situación macroeconómica, el marco institucional, y se detallan las prácticas y políticas por tipo de política comercial y sector económico del Miembro en evaluación. Los informes de la Secretaría describen las bases jurídicas de las medidas examinadas a un nivel de detalle mayor que el usual en los informes de otras organizaciones internacionales, lo cual refleja la gran importancia que la normativa jurídica tiene en el funcionamiento de la OMC.

En general, los informes de la Secretaría han sido bien acogidos por los Miembros y observadores externos. Por ejemplo, la publicación *The World Economy* prepara periódicamente números especiales basados en esos informes. Sin embargo, los Miembros ocasionalmente han manifestado disconformidad con observaciones que figuran en los informes de la Secretaría, y la

---

<sup>4</sup> GATT, "Trade Policy Review Mechanism", Compendio de los comentarios hechos en las discusiones formales e informales de marzo de 1988, Documento de debate del Presidente, 27 de abril de 1988.

<sup>5</sup> La participación de cada Miembro se mide por el valor promedio sobre tres años de su comercio internacional en bienes y servicios.

comunidad académica ha expresado preocupación sobre la falta de contenido analítico o crítico en esos informes.<sup>6</sup>

El informe de la Secretaría y la declaración de políticas del Miembro se distribuyen a todos los Miembros de la OMC por lo menos cinco semanas antes de la reunión. Los Miembros tienen un plazo de dos semanas para presentar preguntas escritas por anticipado al Miembro objeto de examen, el cual debe responder por escrito a esas preguntas al comienzo de la primera sesión de la reunión del OEPC, o a más tardar en la segunda sesión cuando se trate de preguntas remitidas ulteriormente.

Los EPC generalmente se realizan en reuniones del OEPC divididas en dos sesiones, cada una normalmente de medio día de duración, con un día de intervalo entre una y otra. Las reuniones están diseñadas de esta manera para dar al Miembro objeto de examen la oportunidad de proporcionar y aclarar la información disponible y expresar puntos de vista. Los demás Miembros a su vez tienen la oportunidad de hacer declaraciones y formular preguntas. El proceso ha adquirido un carácter ritualista que los Miembros a menudo parecen utilizar principalmente para reiterar sus posiciones negociadoras o en relación a algún contencioso comercial.

Las reuniones están abiertas a todos los Miembros de la OMC y a observadores acreditados. Como la mayoría de las reuniones de la OMC, los EPC no están abiertos al público. No obstante, el informe de la Secretaría y la declaración de políticas del Miembro se publican después del examen, junto con el acta de la reunión y el texto de las observaciones formuladas al término de la misma por el Presidente del OEPC a modo de conclusión<sup>7</sup>.

#### **4. Transparencia interna y evolución del entorno comercial internacional**

El Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech reconoce el valor intrínseco que tiene para la economía de cada Miembro la transparencia en el plano nacional. Por consiguiente, el Anexo 3 alienta una mayor transparencia en la adopción de decisiones gubernamentales sobre cuestiones de política comercial a nivel nacional, pero indica que esto debe efectuarse de forma voluntaria. Los Miembros han reconocido que el MEPC ha contribuido a la formulación de las políticas nacionales, aunque dicho impacto no es fácilmente cuantificable. Este aspecto del MEPC ha permanecido por lo tanto poco conocido y utilizado, y los esfuerzos hechos en esta área han sido más bien irregulares, por ejemplo a través de la organización esporádica de seminarios nacionales para diseminar y darle seguimiento a las observaciones hechas durante el EPC de algunos Miembros.

Además de los exámenes individuales, el Anexo 3 exige que el OEPC realice anualmente una revista general de los factores presentes en el entorno comercial internacional que incidan en el sistema multilateral de comercio. Bajo este mandato, el Director General de la OMC ha presentado a los Miembros varios informes sobre los eventos ocurridos en relación con el comercio como resultado de la crisis financiera que surgió en 2007, y sus repercusiones en la economía mundial. El informe más reciente, publicado en noviembre de 2010, señaló que el proceso de vigilancia del OEPC y los EPC de los distintos Miembros confirmaron que durante 2010 los gobiernos habían seguido resistiendo las presiones proteccionistas pero alertó de tres peligros: las presiones proteccionistas generadas por los desequilibrios mundiales; la acumulación de medidas que restringen o distorsionan el comercio; y las repercusiones en el comercio de las medidas de estímulo y rescate adoptadas en respuesta a la crisis<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo Keesing, D.B., "Improving Trade Policy Reviews in the World Trade Organization", *Policy Analyses in International Economics* 52, Institute for International Economics, Washington D.C., , 1998.

<sup>7</sup> Todos estos documentos están disponibles en el sitio Internet de la OMC, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tpr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm).

<sup>8</sup> Documento de la OMC WT/TPR/OV/13, 24 de noviembre de 2010.

## 5. Evaluación del MEPC

El Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech estableció que el OEPC debería realizar una evaluación del funcionamiento del MEPC cinco años después de la entrada en vigor del Acuerdo, así como subsecuentes evaluaciones con la periodicidad que el OEPC o una Conferencia Ministerial determinaran. Por consiguiente, el OEPC revisó el funcionamiento del MEPC en 1999, 2005 y 2008<sup>9</sup>. Las tres evaluaciones concluyeron que el MEPC había funcionado en forma efectiva y cumplido su misión. Al mismo tiempo, los resultados dieron lugar a varios cambios al reglamento del OEPC para mejorar la marcha de sus reuniones<sup>10</sup>.

Durante dichas evaluaciones, los Miembros también discutieron varios cambios que a fin de cuentas no fueron adoptados pero que siguen siendo de interés para varios de ellos. Entre esos cambios se encuentran: el alcance y el nivel crítico de los informes de la Secretaría, la posible transmisión por la Web y la apertura al público de las reuniones del OEPC, el número de sesiones de una reunión de examen, y los días de intervalo entre sesiones. En el contexto de la falta de acuerdo entre sus Miembros, el OEPC decidió que su próxima evaluación del MEPC se realizara sólo tres años después, es decir en 2011.

En conjunto, el MEPC ha operado con considerable efectividad durante los poco más de veinte años desde su creación. Su valor como bien público y como instrumento para fomentar mejores políticas y prácticas en el comercio internacional no debe subestimarse, aún si dicho valor no es fácilmente cuantificable. Más aún, el MEPC ha demostrado ser un instrumento flexible capaz de adaptarse a los muchos cambios que han experimentado durante las últimas dos décadas tanto el comercio internacional como el sistema multilateral que lo rige. El MEPC ha constituido también un mecanismo de "presión entre iguales" que ha ayudado a los Miembros a resistir las tendencias proteccionistas, y a mejorar la coherencia y coordinación tanto de las políticas nacionales relacionadas al comercio como de la asistencia técnica internacional en el área comercial.

Con todo, es necesario que el MEPC mantenga su capacidad de transformación tanto para dilucidar cuestiones de antaño como para seguir adaptándose al entorno externo. Entre dichas cuestiones se encuentra la interpretación de los objetivos del MEPC que, como se ha señalado, se mantienen en un estado de ambigüedad que posiblemente le han hecho perder una dirección precisa, pero que han facilitado la discusión de los temas de interés práctico que frecuentemente se encuentran en la intersección de las áreas jurídica y económica. Lo delicado de dicha interpretación quedó ilustrado por el hecho de que en su última evaluación el OEPC sólo pudo ponerse de acuerdo en reafirmar "la pertinencia de la misión del MEPC tal como se define en el Anexo 3 del Acuerdo de Marrakech"<sup>11</sup>.

La falta de interactividad durante las reuniones del OEPC es el aspecto operativo del MEPC que ha resultado ser menos satisfactorio. En repetidas ocasiones el OEPC ha conminado a los Miembros a involucrarse en discusiones más dinámicas durante los EPC, pero con éxito muy limitado. La calidad de dichas discusiones está influenciada sin duda por el contenido de los informes preparados por la Secretaría que, como también se señaló, han sido criticados por su reducido contenido analítico. Al respecto es preciso mencionar las limitaciones impuestas a la preparación de los informes de la Secretaría por el mismo Anexo 3, por el entorno diplomático que enmarca las actividades de la OMC y por los relativamente escasos recursos disponibles para realizar el trabajo.

La disponibilidad de recursos cobra particular importancia dada la necesidad de incrementar la cantidad de EPC anuales para poder examinar al creciente número de Miembros de la OMC y cumplir con los ciclos de examen estipulados en el Anexo 3. Esto se torna aún más difícil dada la complejidad en aumento de los temas que se deben cubrir, particularmente aquellos relacionados con las medidas no arancelarias que afectan el comercio de bienes y la cada vez más sofisticada

---

<sup>9</sup> Documentos de la OMC WT/MIN(99)/2, 8 de octubre de 1999; WT/MIN(05)/1, 21 de septiembre de 2005; y WT/TPR/229, 11 de noviembre de 2008.

<sup>10</sup> El Reglamento actualmente en vigor está contenido en el documento de la OMC WT/TPR/6/Rev.2, 14 de noviembre de 2008.

<sup>11</sup> Documento de la OMC WT/TPR/229, 11 de noviembre de 2008.

regulación del sector servicios. Estas consideraciones representan retos considerables para la Secretaría así como para los Miembros de la OMC, cuya participación efectiva en los EPC parece ser cada día más complicada debido a la mayor cantidad de EPC y de otras actividades en la OMC. Sería importante que la evaluación del funcionamiento del MEPC prevista para 2011 se aprovechara para definir las estrategias que permitan afrontar dichos retos.

**Anexo**

**Miembros de la OMC examinados, 1989-2010**

Europa/Oriente Medio	Asia/Pacífico	África	América
Albania	Australia (5)	Angola <sup>a</sup>	Argentina (3)
Armenia	Bangladesh <sup>a</sup> (3)	Benin <sup>a,2</sup> (3)	Antigua y Barbuda <sup>2</sup> (2)
Austria <sup>1</sup>	Brunei Darussalam (2)	Botswana <sup>2</sup> (3)	Barbados (2)
Bahrein (2)	China (3)	Burkina Faso <sup>a,2</sup> (3)	Belice (2)
Bulgaria <sup>1</sup>	Corea, República de (5)	Burundi <sup>a</sup>	Bolivia (3)
Croacia	Fiji (2)	Camerún <sup>2</sup> (3)	Brasil (5)
Chipre <sup>1</sup>	Filipinas (3)	Chad <sup>a</sup>	Canadá (8)
República Checa <sup>1</sup> (2)	Georgia	Congo, República del	Chile (4)
Unión Europea (9)	Hong Kong, China (6)	Congo, Rep. Dem. del <sup>b</sup>	Colombia (3)
Finlandia <sup>1</sup>	India (4)	Côte d'Ivoire	Costa Rica (3)
Hungría <sup>1</sup> (2)	Indonesia (5)	Djibouti <sup>a</sup>	Dominica <sup>2</sup> (2)
Islandia (3)	Islas Salomón <sup>b</sup> (2)	Egipto (3)	Ecuador
Israel (3)	Japón (9)	Gabón <sup>2</sup> (2)	El Salvador (3)
Liechtenstein <sup>2</sup> (3)	Macao, China (3)	Gambia <sup>a</sup> (2)	Estados Unidos (10)
Noruega (5)	Malasia (5)	Ghana (3)	Guatemala (2)
Polonia <sup>1</sup> (2)	Maldivas <sup>a</sup> (2)	Guinea <sup>a</sup> (2)	Granada <sup>2</sup> (2)
Qatar	Mongolia	Kenya <sup>2</sup> (3)	Guyana (2)
Rumania <sup>1</sup> (3)	Nueva Zelanda (4)	Lesotho <sup>a,2</sup> (3)	Haiti <sup>b</sup>
República Eslovaca <sup>1</sup> (2)	Pakistán (3)	Madagascar <sup>a</sup> (2)	Honduras (2)
Eslovenia <sup>1</sup>	Papua Nueva Guinea (2)	Malawi <sup>a</sup> (2)	Jamaica (2)
Suecia <sup>1</sup> (2)	República Kirguisa	Mali <sup>2</sup> (3)	México (4)
Suiza <sup>2</sup> (5)	Singapur (5)	Mauritania <sup>a</sup>	Nicaragua (2)
Turquía (4)	Sri Lanka (3)	Mauricio (3)	Panamá
Emiratos Árabes Unidos	Tailandia (5)	Marruecos (4)	Paraguay (2)
Jordania	Taipei Chino (2)	Mozambique <sup>a</sup> (2)	Perú (3)
Omán		Namibia <sup>2</sup> (3)	República Dominicana (3)
		Níger <sup>a,2</sup> (2)	Saint Kitts y Nevis <sup>2</sup> (2)
		Nigeria (3)	San Vicente y las Granadinas <sup>2</sup> (2)
		República Centroafricana <sup>a</sup>	Santa Lucía <sup>2</sup> (2)
		Rwanda <sup>a</sup>	Suriname
		Senegal <sup>a,2</sup> (3)	Trinidad y Tobago (2)
		Sierra Leona <sup>a</sup>	Uruguay (3)
		Sudáfrica <sup>2</sup> (4)	Venezuela (2)
		Swazilandia <sup>2</sup> (3)	
		Tanzania <sup>a,2</sup> (2)	
		Togo <sup>a</sup> (2)	
		Túnez (2)	
		Uganda <sup>a,2</sup> (3)	
		Zambia <sup>a</sup> (3)	
		Zimbabwe	
42 Miembros (59 exámenes)	25 Miembros (86 exámenes)	40 Miembros (88 exámenes)	33 Miembros (91 exámenes)

( ) Número de exámenes realizados cuando hay más de uno.

a Miembro menos adelantado.

1 Incluido ahora en la Unión Europea (UE27).

2 Examinados conjuntamente, pero contados como Miembros individuales a efectos estadísticos.

Los Miembros que a finales de 2010 no habían sido objeto de examen son los siguientes: Arabia Saudita, Cabo Verde, Camboya, Cuba, Guinea-Bissau, Kuwait, Macedonia, Moldova, Myanmar, Nepal, Tonga, Ucrania y Vietnam.

Fuente: Documento de la OMC WT/TPR/269, 29 de noviembre de 2010.