

Alberto Sanz Serrano\*

# LOS ACUERDOS PLURILATERALES COMO REFUERZO DEL MULTILATERALISMO EN LA ERA DIGITAL

*En este artículo se analiza cómo los acuerdos comerciales plurilaterales pueden ser una vía eficaz para que los países que así lo deseen profundicen en la adopción de normas para un funcionamiento más competitivo de los mercados internacionales. Analiza la relación entre las normas multilaterales y los acuerdos bilaterales y plurilaterales, el marco legal aplicable para alcanzar dichos acuerdos, así como algunos ejemplos de acuerdos plurilaterales. La regulación de la economía digital es especialmente interesante para iniciativas en formato plurilateral.*

## Plurilateral agreements as reinforcement of multilateralism in the digital age

*This article studies how plurilateral trade agreements can act as a powerful tool to adopt new rules for a more competitive behavior of international markets. It analyzes the relationship between plurilateral, bilateral and multilateral agreements, as well as selected examples of plurilateral agreements. Regulation of the digital economy is an area of particular interest for plurilateral initiatives.*

**Palabras clave:** comercio internacional, OMC, acuerdos plurilaterales, moratoria digital, comercio electrónico, DEPA.

**Keywords:** international trade, WTO, regional trade agreements, plurilateral agreements, digital moratorium, e-commerce, DEPA.

**JEL:** F1, F13, F15.

### 1. Introducción

La lentitud en el avance y la escasez de resultados en las negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC) está favoreciendo la proliferación de medidas fuera de un marco normativo claro, que afectan de manera muy relevante al ámbito de la economía digital. Es necesario explorar vías que permitan hacer frente a este desorden normativo de manera

pragmática, buscando, por un lado, proteger las legítimas aspiraciones de interés público que surgen en estas materias, encauzar el enorme poder de mercado de los gigantes digitales, por otro, y a la vez, hacer frente de manera clara, al incipiente proteccionismo por el que muchas naciones parecen estar decantándose cuando se trata de regular la economía digital.

### 2. El estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales

La creación de la Organización Mundial del Comercio, en 1995, constituyó un éxito de primer nivel para dotar

---

\* Técnico Comercial y Economista del Estado.  
Versión de septiembre de 2021.  
<https://doi.org/10.32796/ice.2021.922.7293>

con unas normas de gran amplitud al proceso de globalización de la actividad económica. Además de mantener las normas previas ya existentes para el comercio de mercancías del Acuerdo GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), la creación de la OMC supuso la adopción de nuevas disciplinas multilaterales para limitar las distorsiones de la política agraria sobre el comercio agrícola, la apertura de numerosos mercados al comercio internacional de los servicios, la protección de la propiedad intelectual, el control de medidas comerciales restrictivas sobre las inversiones internacionales y la institucionalización de un sólido sistema para la solución reglada de disputas comerciales, entre otras aportaciones. La creación de la OMC permitió, asimismo, que materias que previamente estaban gobernadas por normas plurilaterales contaran con acuerdos multilaterales, tales como el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo de Valoración en Aduana, el Código Antidumping o el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias, entre otros.

Este gran éxito inicial de la OMC ha ido, lamentablemente, erosionándose con el paso de los años. Es cierto que se han producido avances, tales como la adhesión de nuevos miembros, la adopción del Acuerdo de Facilitación del Comercio, la prohibición de subvenciones a la exportación agrícola, entre otros logros. Sin embargo, se constata que la OMC tiene una gran dificultad para negociar nuevas reducciones arancelarias, mejorar el acceso al mercado para el comercio de servicios, incorporar nuevas normas con las que hacer frente a medidas anticompetitivas que distorsionan el comercio o garantizar un comercio en condiciones competitivas bajo diferentes modelos laborales o medioambientales.

En particular, la OMC no ha dado respuesta al vertiginoso avance de la digitalización de la actividad económica. Cuestiones normativas tan importantes, como los requisitos de ubicación de información contenida en servidores informáticos, las prácticas de geobloqueo de páginas web, los controles al libre flujo de datos digitales o la protección de los datos personales en

el ámbito digital, no han sido abordadas por la OMC. El único compromiso en materia digital ha sido el de la denominada «moratoria digital», esto es, el compromiso de no imponer gravámenes en frontera a las transmisiones electrónicas internacionales. Este compromiso, siendo muy importante, no es permanente y precisa ser renovado por consenso periódicamente, generalmente cada dos años.

Todas estas dificultades para avanzar en las negociaciones están ligadas a la necesidad de que cualquier reforma de los textos legales multilaterales, sea aprobada por consenso. La regla del consenso se ha convertido de esta manera en un instrumento estratégico fundamental para que cualquier miembro pueda evitar la apertura de negociaciones en campos que no sean de su interés.

### 3. La estrecha interrelación entre lo multilateral, lo bilateral y lo plurilateral

La teoría económica, por un lado, señala que los beneficios económicos que proporcionan las normas multilaterales se podrían alcanzar, alternativamente, mediante la acumulación de acuerdos bilaterales o plurilaterales. Esta teoría encaja muy bien en las negociaciones puramente arancelarias, pero no en otros ámbitos de la integración comercial. Pensemos, por ejemplo, en las dificultades que supone la proliferación de normas de origen en diferentes acuerdos bilaterales o la ineficacia de la vía bilateral para limitar las subvenciones que distorsionan el comercio internacional.

Por otro lado, si echamos un vistazo a la historia del GATT, constatamos que los progresos realizados en la formación de bloques comerciales supusieron un incentivo para avanzar en las negociaciones multilaterales. Grandes acuerdos comerciales como fueron en su día el Mercado Común Europeo o el Acuerdo NAFTA (North American Free Trade Agreement) sirvieron, sin duda, de acicate para acelerar las negociaciones en el GATT y, en última instancia, para la formación de la OMC.

Conviene recordar que hace tan solo diez años estaban en negociación varios acuerdos comerciales de gran calado. Por un lado, se negociaban dos grandes acuerdos regionales, uno para las relaciones entre la Unión Europea (UE) y EE UU (acuerdo TTIP, Transatlantic Trade and Investment Partnership) y otro, en el que se integrarían doce países<sup>1</sup> del Pacífico (TPP, Trans-Pacific Partnership). Simultáneamente, otro amplio número de economías avanzadas<sup>2</sup> negociaban el TiSA (Trade in Services Agreement), un acuerdo de amplia temática que contendría no solo una ampliación del acceso a mercado en el comercio de servicios, sino también, normas básicas para regular el comercio electrónico. Si el TiSA se hubiera culminado, hubiera supuesto un fortísimo incentivo para retomar determinadas negociaciones en la OMC, especialmente en el ámbito de los servicios y de la economía digital. Esto es así porque el TiSA se configuraba como un acuerdo cerrado y de base amplia. Cerrado, porque se articulaba como un acuerdo de integración económica al que no se aplica la cláusula de nación más favorecida. De base amplia, porque reunía a países que, con un alto nivel de ambición, representaban el 65 % del PIB mundial de servicios y un porcentaje aun superior de las exportaciones de servicios y de las transacciones internacionales de carácter digital.

Como resultado de la ruptura por la Administración Trump, en 2017, de estas tres negociaciones (TTIP, TPP, TiSA) surgieron dos reacciones naturales. Por un lado, los países del TPP decidieron seguir adelante sin EE UU y firmaron el CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership) entre los 11 miembros restantes. El CPTPP ha mantenido los textos ya negociados del TPP en capítulos claves de la negociación, como el del comercio electrónico.

<sup>1</sup> Países que negociaban el TPP: Chile, Nueva Zelanda, Singapur, Brunéi, EE UU, Perú, Australia, Vietnam, Malasia, México, Canadá y Japón.

<sup>2</sup> Países que negociaban el TiSA: Australia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, UE-28, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Corea, Suiza, Taiwán, Turquía y EE UU.

Por otro lado, China vio la oportunidad de cubrir el vacío provocado por la retirada de EE UU del TPP y promovió el Acuerdo RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), con un amplio número de miembros regionales<sup>3</sup>, aunque con un menor nivel de ambición en disciplinas clave. El CPTPP y el RCEP, por su composición y su masa geográfica y económica, no parece que puedan impulsar una reacción para reactivar las negociaciones en la OMC, sino, en todo caso, incentivar reacciones de otros miembros para unirse a los mismos<sup>4</sup> o para proseguir con mejoras a través de acuerdos bilaterales.

#### 4. Las iniciativas conjuntas de 2017 en la OMC

La sensación de frustración de muchos países en la OMC ante el estancamiento de las negociaciones y la imposibilidad de acordar nuevos mandatos negociadores aceptados por consenso, dio lugar a que en la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Buenos Aires en 2017, se crearon cuatro grupos de trabajo en la OMC para abordar varias iniciativas conjuntas de carácter plurilateral: la negociación sobre regulación doméstica de los servicios, las negociaciones sobre comercio electrónico, las negociaciones sobre facilitación de las inversiones para el desarrollo, y las discusiones informales sobre microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).

El Anexo 1 muestra los miembros que actualmente participan en estas cuatro iniciativas. Todas ellas son iniciativas abiertas a la participación de cualquier miembro de la OMC.

El contenido, la ambición y la naturaleza jurídica de estas iniciativas es muy dispar:

- Las negociaciones de regulación doméstica de los servicios se derivan de un mandato de negociación que se encuentra en el propio texto del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, por sus siglas en

<sup>3</sup> Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y Corea.

<sup>4</sup> Reino Unido ha solicitado en 2021 negociar su adhesión al CPTPP.

inglés). Se trata de una negociación clásica de acceso a mercado, en la que las ofertas que se negocien se integrarán en las listas de compromisos de acceso a mercado de cada miembro. Estas mejoras beneficiarán a todos los miembros de la OMC al quedar sujetas a la cláusula de nación más favorecida del Acuerdo GATS. Ahora bien, conviene precisar que la repercusión económica de estas negociaciones será limitada puesto que no se trata de negociar una mayor apertura del mercado, sino mejoras en determinados procedimientos administrativos a aplicar a los sectores ya abiertos a la competencia internacional. En concreto, lo que se negocia son buenas prácticas administrativas para los procedimientos administrativos aplicables en sectores que requieren licencias o permisos para el ejercicio de la actividad. Estos procedimientos son muy deficientes en muchos países, pero el hecho de que solo se vayan a aplicar a los sectores ya comprometidos previamente limita su efectividad, porque muchos miembros de la OMC mantienen varios sectores sin comprometer que no se verán afectados por las mejoras que eventualmente puedan ofrecer. Por este motivo, EE UU ha mantenido durante varios años una posición ambigua en estas negociaciones, aunque finalmente anunció su participación en la misma en julio de este año (2021).

- En las negociaciones sobre facilitación de inversiones para el desarrollo se abordan, básicamente, cuestiones de transparencia, requisitos de información y procedimientos aplicables a la inversión extranjera. No se negocian tampoco en esta iniciativa la apertura del mercado, ni procedimientos vinculantes para la solución de diferencias entre los Estados y los inversores. Muchas de las disposiciones se están redactando no con carácter obligatorio, sino en términos de «mejores esfuerzos». En principio, el texto debería quedar sujeto a la cláusula de nación más favorecida si afecta a materias cubiertas por el GATS<sup>5</sup>, aunque algunas delegaciones no comparten esta posición.

- Las discusiones informales sobre microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) no tienen estrictamente un carácter normativo; se trata, más bien, de compromisos para asumir buenas prácticas que muchos países ya están aplicando o quieren aplicar con el fin de facilitar el acceso de las MIPYME al comercio e inversión internacional. EE UU no es formalmente miembro de esta iniciativa, si bien, asiste regularmente a las reuniones.

- Por último, las negociaciones de la iniciativa plurilateral de comercio electrónico, como luego se detallará, tienen gran repercusión pues afectan a cuestiones esenciales de la actividad económica en la era digital. La configuración jurídica de este acuerdo resultará fundamental para determinar el grado de ambición de los compromisos que se alcancen. Una articulación jurídica basada en la cláusula de nación más favorecida dará lugar a un menor nivel de ambición o, incluso, a la retirada de posibles socios de las negociaciones.

Como se ve, el origen, la amplitud de temas a tratar, la ambición, la relevancia económica y la composición geográfica de estas iniciativas es muy dispar. En cualquier caso, parece muy difícil que ninguna de estas iniciativas puedan suponer un revulsivo para la apertura de nuevas negociaciones multilaterales en la OMC.

Esto es así porque estas iniciativas están sujetas a una contradicción interna muy poderosa, que a menudo queda soslayada en las negociaciones concretas de los textos. El problema de fondo es que, si las iniciativas son de aplicación universal (por ejemplo, las negociaciones de facilitación de la inversión y la regulación doméstica de los servicios), el grado de ambición tiende a reducirse para minimizar el efecto de los *free riders*, algunos muy relevantes, como se puede comprobar en las listas anexas; si por el contrario, los compromisos pudieran quedar legamente al margen de la cláusula de nación más favorecida (como es posible que ocurra en determinadas cláusulas clave de la negociación de comercio electrónico), los miembros más ambiciosos tendrán incentivos a seguir adelante con las negociaciones sin la participación de los

<sup>5</sup> En particular, a la provisión de servicios mediante establecimiento permanente (modo 3 de prestación de servicios, según la clasificación del GATS).

miembros menos ambiciosos, lo que es incompatible, en principio, con el compromiso de Buenos Aires de que estas iniciativas quedarían abiertas a la participación de cualquier miembro de la OMC.

Lo más probable es que todas estas iniciativas desemboquen en acuerdos, pero que el grado de ambición no sea muy elevado, debido a esta contradicción interna.

La cuestión clave, una vez más, es clarificar si las distintas disposiciones han de quedar sujetas a la cláusula de nación más favorecida o no. Veamos lo que establecen las normas de la OMC al respecto y algunos ejemplos de acuerdos previos que puedan servir de referencia.

## 5. Los acuerdos plurilaterales en la OMC

Los textos de la OMC contemplan la celebración de acuerdos plurilaterales de carácter cerrado bajo determinadas condiciones.

El GATT regula las condiciones para que se puedan aplicar acuerdos comerciales de comercio de bienes no sujetos a la cláusula de nación más favorecida. Estas condiciones son muy exigentes:

- Que el objetivo del acuerdo sea reducir los aranceles o trabas, no aumentarlos, en su conjunto.
- Que las reducciones de aranceles afecten a «lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constitutivos de la unión». No sirven, por tanto, acuerdos de comercio sectoriales, en los que los países intercambian concesiones arancelarias en una serie de sectores. En la práctica, se aplica una regla no escrita que señala que cuando el acuerdo afecta al 90 % del comercio bilateral, se entiende que se cumple con el requisito de cubrir «lo esencial de los intercambios comerciales», que exige el GATT.
- Que si, aun así, algún tercero quedara perjudicado (por algún retoque puntual al alza de aranceles) pueda reclamar compensaciones.

Por tanto, los acuerdos arancelarios limitados a unos sectores particulares quedan sujetos a la cláusula de

nación más favorecida; sus beneficios deben trasladarse automáticamente a todos los miembros de la OMC, hayan o no participado de las negociaciones. Esto hace que los acuerdos arancelarios de carácter sectorial solo sean interesantes si existe una «masa crítica» de participantes que sea altamente representativa de la producción y el comercio mundial. Por ello, lo habitual es que estos acuerdos no se negocien o pospongan su entrada en vigor si no participan países que representen un alto porcentaje de la producción y el comercio mundial, evitando así un excesivo peso de los *free riders*.

Este ha sido el mecanismo que ha permitido históricamente alcanzar acuerdos sectoriales para la reducción o eliminación de aranceles en bienes informáticos —los dos Acuerdos de Tecnología de la Información (ITA, por sus siglas en inglés) original de 1996 y su ampliación en 2016—, el de productos farmacéuticos de 1995, el acuerdo de armonización de aranceles para productos químicos (CTHA, por sus siglas en inglés) o el acuerdo de eliminación de aranceles para aeronaves civiles. Todos ellos fueron suscritos por un número suficientemente representativo de países. En el Anexo 2 se puede repasar la lista de integrantes de estos acuerdos e, indirectamente, la de los *free riders* de los mismos.

Conviene aclarar que los compromisos arancelarios de estos acuerdos arancelarios plurilaterales quedan incorporados como modificación de las listas arancelarias anexas al Acuerdo GATT, modificación que no se diferencia de los aranceles negociados multilateralmente. Por poner un ejemplo, los países que suscribieron el acuerdo de productos farmacéuticos de 1994, deben mantener aranceles del 0 % sobre un amplio número de productos, mientras que países (algunos importantes fabricantes de medicamentos) siguen manteniendo elevados aranceles sobre estos productos. A falta de nuevas rondas multilaterales de negociaciones arancelarias en la OMC, resulta imposible corregir esta asimetría. Tan solo, cuando un país solicita su adhesión a la OMC es posible solicitar rebajas arancelarias en estos sectores, si bien estas reducciones

no siempre alcanzan los niveles del acuerdo plurilateral. Este ha sido el caso de la adhesión a la OMC de China, Rusia o Kazajstán, por ejemplo.

Por lo que respecta al comercio de servicios, el acuerdo GATS contiene (en su artículo V) condiciones análogas a las del GATT. Es posible alcanzar acuerdos bilaterales o plurilaterales de liberalización del comercio de servicios, no sujetos a la cláusula de nación más favorecida, siempre y cuando dichos acuerdos se apliquen al conjunto de los servicios y no a sectores particulares. A tal fin, se emplea también aquí la regla no escrita de que el acuerdo ha de abarcar, al menos, el 90 % del comercio de servicios entre las partes que negocian, para determinar si se alcanza esta cobertura sectorial sustancial o no. El acuerdo TiSA, antes mencionado, se configuraba como un acuerdo no sectorial, al aplicarse a todos los sectores y en todos los modos de prestación contemplados por el GATS.

Así pues, bajo estas estrictas condiciones fijadas en el GATT y GATS, hasta la actualidad se han notificado a la OMC 318 acuerdos de mercancías y 188 acuerdos para el comercio de servicios, muchos de carácter bilateral, algunos de carácter plurilateral.

Ahora bien, ni el GATT, ni el GATS, ni la OMC requieren que los acuerdos plurilaterales se tengan que limitar a cuestiones arancelarias ni de acceso al mercado. Recordemos, por ejemplo, que, durante la era del GATT, en la Ronda Kennedy (años 60) y la Ronda Tokio del GATT (años 70) se firmaron una serie de acuerdos plurilaterales no arancelarios, que posteriormente pasarían a ser multilateralizados e integrados bajo el paraguas de la OMC. Tal es el caso del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, el acuerdo sobre valoración en aduana, el Acuerdo sobre la aplicación de medidas *antidumping* y el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias. Estos ejemplos sirven de precedentes de cómo el GATT admitía, y admite, fórmulas de acuerdos plurilaterales a los que no se aplicó la cláusula de nación más favorecida (CNMF).

Los acuerdos plurilaterales pueden también no quedar afectados por la cláusula de nación más favorecida cuando se trata de materias directamente excluidas del ámbito de aplicación del GATT, GATS u otros acuerdos. Tal es el caso del Acuerdo de Contratación Pública de la OMC de 1996, en el que una treintena de economías (incluida la UE-27) abren sus respectivos mercados de licitaciones públicas, sin tener que extender esta apertura a otros miembros de la OMC.

Es más, los acuerdos plurilaterales pueden hacer uso del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, siempre y cuando los miembros de la OMC permitan incluirlo en la lista de acuerdos acogidos al Entendimiento de Solución de Diferencias. Esta circunstancia no es, sin embargo, requisito para que un acuerdo se considere como compatible con la OMC.

## 6. La discusión sobre la legitimidad y alcance de las iniciativas conjuntas en la OMC

Una vez lanzadas en 2017 las iniciativas plurilaterales en la OMC, las negociaciones empezaron a avanzar a buen ritmo; los textos empezaron a consolidarse en 2019 y 2020. Es probable que en la próxima conferencia ministerial se puedan cerrar algunos de estos acuerdos, en especial el de reglamentación nacional de los servicios.

En este contexto, India y Sudáfrica han abierto en la OMC un debate sobre la legitimidad de las iniciativas conjuntas de 2017. De manera muy resumida, los argumentos que plantean son los siguientes<sup>6</sup>:

- Las iniciativas plurilaterales atentan contra el carácter multilateral de la institución. El Acuerdo de Marrakech, por el que se crea la OMC, no contempla que la OMC se use como foro para otras negociaciones.

<sup>6</sup> Comunicación de 19 de febrero de 2021 de India y Sudáfrica sobre la condición jurídica de las «iniciativas relativas a declaraciones conjuntas» y los resultados negociados de estas (WT/GC/W/819). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/WT/GC/W819.pdf&Open=True>

- Las iniciativas plurilaterales suponen incumplir la regla de decisión por consenso. Argumentan, en tal sentido, que el hecho de que estas iniciativas se ofrezcan en condiciones NMF (nación más favorecida) no impide que deban ser negociadas por consenso.

- Suponen una modificación de las normas de la OMC no negociadas por todos los miembros.

Adicionalmente, señalan en su Comunicación que, mediante el trabajo de las iniciativas plurilaterales:

- «se usurparán los limitados recursos de la OMC a disposición de las negociaciones multilaterales;

- se inducirá a los Miembros a hacer caso omiso de los mandatos multilaterales existentes alcanzados por consenso en favor de asuntos sin mandatos multilaterales;

- se marginarán o excluirán cuestiones que son difíciles, pero que siguen siendo fundamentales para el sistema multilateral de comercio, como la agricultura y el desarrollo, lo que socavaría el equilibrio en la definición de agendas de trabajo, los procesos de negociación y los resultados».

Todas estas alegaciones requieren ser debatidas con detalle, más del que podemos ofrecer en estas breves líneas, pero merece la pena realizar una serie de consideraciones generales.

En primer lugar, es cierto que el artículo III.2 de la OMC indica que la OMC es el foro para las discusiones multilaterales, como señalan India y Sudáfrica:

«La OMC será el foro para las negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales en asuntos tratados en el marco de los acuerdos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo. La OMC podrá también servir de foro para ulteriores negociaciones entre sus Miembros acerca de sus relaciones comerciales multilaterales, y de marco para la aplicación de los resultados de esas negociaciones, según decida la Conferencia Ministerial».

Ahora bien, la interpretación de India y Sudáfrica parece excesiva. Las iniciativas conjuntas de 2017 están abiertas a la participación de todos los miembros de la OMC, incluso si solo se trata de asistir a las reuniones.

Toda la información es transparente y queda recogida en el archivo digital de documentos OMC, a disposición de cualquier miembro de la OMC. El Secretariado de la OMC no organiza las reuniones, ni asume una función particular en las mismas. Puede asistir, si así lo desea. Los presidentes de las reuniones son nombrados entre los miembros de las iniciativas. Los recursos de la OMC que se emplean se limitan prácticamente al espacio físico o virtual y a la labor de archivo, que en cualquier caso se debe realizar porque existe la obligación de registrar cualquier documento que las partes quieran notificar a efectos informativos. Todos los demás recursos son los de los miembros participantes. Ninguna negociación ha dejado de llevarse a cabo por la celebración de estas iniciativas; el Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico de 1998, sigue celebrando sus reuniones habituales. Por tanto, privar a grupos de países de la posibilidad de reunirse físicamente, para discutir o negociar, en la OMC es una interpretación absolutamente restrictiva del artículo III. De hecho, todos los días, de forma paralela a las reuniones formales de los grupos de la OMC, las delegaciones que así lo desean, se reúnen en la OMC en diversos formatos, más o menos estructurados, para tratar cualquier materia que consideren de interés.

Querer limitar la función de discusión en la OMC supone impedir precisamente la misión a la que se dedica el artículo I del Acuerdo por el que se crea la OMC: «La OMC constituirá el marco institucional común para el desarrollo de las relaciones comerciales entre sus Miembros en los asuntos relacionados con los acuerdos e instrumentos jurídicos conexos incluidos en los Anexos del presente Acuerdo».

En segundo lugar, por lo que respecta a si se trata de acuerdos plurilaterales permitidos o no, ya hemos visto que no existe en la OMC un marco general que delimite criterios para que un acuerdo plurilateral se considere o no compatible con la OMC. Es cada acuerdo, el que fija, en su caso, cómo se aplica la cláusula de nación más favorecida. Precisamente, la propia inclusión de la cláusula de nación más favorecida en los

tres principales acuerdos de la OMC (GATT, GATS y TRIPS<sup>7</sup>) no hace sino poner de manifiesto que los negociadores contemplan la existencia de otros acuerdos más allá de los textos legales de la OMC.

La cuestión crucial, como ya hemos reiterado, es la de delimitar hasta qué punto la cláusula de nación más favorecida resulta de aplicación o no a las distintas disposiciones que se negocian en cada iniciativa. En ocasiones, las disposiciones concretas pueden requerir la aplicación de la CNMF; en ocasiones, los miembros pueden ofrecerla voluntariamente y, en ocasiones, pueden que no sea de aplicación y que tampoco interese ofrecerla al resto de miembros. Todo dependerá del caso concreto que se trate. India y Sudáfrica, en sus consideraciones, afirman que el hecho de que estas iniciativas se ofrezcan en condiciones de nación más favorecida no impide que deban ser negociadas por consenso. En realidad, una lectura de los textos en negociación no permite afirmar, a estas alturas de las negociaciones, que todas las cláusulas se vayan a ofrecer en condiciones NMF. Obviamente, las que afectan a modificaciones de compromisos de acceso a mercado del GATT o GATS, sí deben quedar afectas a NMF. Pero ¿y las demás?

Con relación a la cuestión del consenso, India y Sudáfrica señalan que el acuerdo de la OMC recoge en su anexo 4, una lista de acuerdos plurilaterales y que esta lista fue adoptada por consenso. Argumentan, por ello, que las nuevas iniciativas plurilaterales requerirían ser adoptadas por consenso de todos los miembros de la OMC. Se entiende que se refieren a la aprobación para poder ser incluidas en dichos anexos. Lo cierto es que la existencia de este anexo no puede ser entendida como una limitación a la negociación de nuevos acuerdos plurilaterales. Su utilidad legal es la de listar el conjunto de acuerdos que se acogen al mecanismo de solución de diferencias de la OMC. En

este punto, parecen estar mezclándose argumentos indebidamente.

Por último, respecto a la cuestión de si las iniciativas plurilaterales suponen o no una modificación de las normas existentes, sería necesario un análisis caso por caso antes de poder pronunciarse. ¿Podemos hablar de que se modifica un texto legal cuando lo que se está haciendo es adoptar compromisos sobre cuestiones no consideradas, no cubiertas o excluidas expresamente por los acuerdos? ¿Suponen las modificaciones de compromisos GATS una alteración de las normas, o son una actualización unilateral de compromisos, contemplada por el propio acuerdo?

## 7. La regulación digital, un ámbito propicio para el avance plurilateral

Concluimos estas líneas señalando un ámbito especialmente propicio para el avance en formato plurilateral, el de la regulación de las transacciones digitales internacionales<sup>8</sup>.

Conviene echar la vista atrás. Los principios esenciales del comercio internacional que se recogen en los diferentes acuerdos de la OMC, aun teniendo validez general, están concebidos para un mundo analógico, previo a la era de internet, en el que no existían ni el comercio *online*, ni los teléfonos inteligentes, los sistemas de identificación digital o las redes sociales, por citar algunos ejemplos de avances tecnológicos recientes.

Esta ceguera digital de nacimiento de la OMC está llevando al mercado a adoptar numerosos estándares y prácticas. Pensemos, por ejemplo, en cómo un organismo privado como el ICANN (Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números)

<sup>7</sup> Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

<sup>8</sup> El término «comercio electrónico» se ha impuesto en todas las negociaciones, cuando, en realidad, se debería hablar de regulación de las transacciones digitales internacionales, puesto que bajo estas negociaciones se abarcan cuestiones que van mucho más allá de lo que generalmente se entiende como comercio electrónico, muy ligado al concepto de ventas *online*.

ha establecido procedimientos para el registro de dominios web. El vacío normativo permite igualmente la adopción de medidas restrictivas por las autoridades, como las limitaciones al flujo de datos digitales, los requisitos de localización de servidores, condiciones para la inclusión de *apps* en los repositorios de aplicaciones, o las obligaciones de facilitar algoritmos o programación altamente valiosa para poder ejercer una actividad en un país. Estas medidas de marcado carácter proteccionista, se justifican bajo argumentos de seguridad nacional, protección de los consumidores o, simplemente, se consideran necesarias para facilitar el desarrollo tecnológico interno.

Al no tratarse de bienes, este tipo de normas quedan, en principio, fuera del marco de regulación del GATT; escapan, generalmente, también de la cobertura de los sectores que se han negociado en las listas de apertura de mercado bajo el acuerdo GATS y quedan difícilmente cubiertas por las normas de propiedad intelectual del TRIPS.

En la OMC apenas se ha avanzado para afrontar este vacío digital. En 1998 se puso en marcha el Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico, una serie de discusiones de naturaleza analítica. Las reuniones continúan 23 años después, sin que hayan desembocado en negociaciones propiamente dichas. El único compromiso formal aprobado en la OMC, y que se viene renovando cada dos años desde 1998, es el de no aplicar gravámenes en frontera sobre las transmisiones electrónicas<sup>9</sup>. Este compromiso, sin embargo, es temporal y además está siendo puesto en cuestión por países como India, Sudáfrica o Indonesia, cada vez más reticentes a aceptar futuras renovaciones de la moratoria. Hoy por hoy, las posibilidades técnicas para imponer gravámenes aduaneros sobre operaciones digitales son reducidas, pero la evolución tecnológica, en especial la incorporación

de la tecnología *blockchain* en las operaciones de comercio internacional, facilitará captar información que hoy en día escapa al control fiscal. En los inicios de la era digital, el riesgo de proliferación de «aranceles digitales» es cada día, más real.

Asimismo, las perspicacias que suscita cualquier debate sobre estas cuestiones en la OMC, está retrasando la revisión de los acuerdos ya existentes para adaptarlos al imparable avance de las tecnologías digitales en el comercio. Pensemos en las posibilidades que las tecnologías del *blockchain* ofrecen para la verificación del cumplimiento de estándares en el comercio internacional y su aplicación práctica a los acuerdos TBT<sup>10</sup>, SPS<sup>11</sup> o TRIPS, por poner un ejemplo.

Los motivos que explican el escaso afán negociador en estas cuestiones digitales son muy variados, pero van desde una voluntad proteccionista hasta una finalidad impositiva; se alimentan, igualmente, del temor a agrandar la existencia de la brecha digital en las sociedades menos desarrolladas, limitar el avance de las grandes plataformas digitales y sus prácticas anticompetitivas o pretenden, simplemente, evitar renunciar a un margen regulatorio que se estima precioso para el futuro.

Para hacer frente a este importante vacío regulatorio en materia digital, numerosos países están empezando a adoptar normas en diversos acuerdos bilaterales o plurilaterales. Las negociaciones del Acuerdo TPP, negociaciones que se cancelaron en 2016, fueron claves en este ámbito al incluir un capítulo de «comercio electrónico», que contenía un amplio espectro de libertades y prohibiciones para la actividad económica internacional en la era digital. El texto del capítulo de comercio electrónico del Acuerdo TPP, que nunca entró en vigor, ha servido de guía para otras muchas negociaciones; se empleó, sin apenas variaciones en el Acuerdo CPTPP entre

<sup>9</sup> Por su similitud con los aranceles sobre las mercancías, podríamos denominar a estos gravámenes en frontera sobre las transmisiones digitales como «aranceles digitales».

<sup>10</sup> Technical Barriers to Trade.

<sup>11</sup> Sanitary and Phytosanitary Measures.

**TABLA 1**  
**REGULACIÓN DE MATERIAS DIGITALES EN DIFERENTES ACUERDOS COMERCIALES**  
**Grado de ambición y aplicación *erga omnes***

	Regulación multilateral OMC	Negociaciones plurilaterales			Iniciativa conjunta OMC (en curso)
		CPTPP (entrada en vigor diciembre 2018)	DEPA (entrada en vigor enero 2021)	RCEP (entrada en vigor prevista para 2022)	
Prohibición gravámenes aduaneros	Desde 1998, sucesivas moratorias cada 2 años para no aplicar «gravámenes aduaneros a transmisiones electrónicas». Aplicación <i>erga omnes</i> . Aprobada por consenso.	Prohibición permanente «entre partes». Se precisa que en las transmisiones electrónicas se incluya también el contenido.	Similar al TPP. Para mayor claridad del «carácter cerrado» de esta disposición, se recoge expresamente la posibilidad de imponer gravámenes a terceros.	No se establece como una prohibición sino como un compromiso de mantener la práctica habitual de no aplicar gravámenes aduaneros a las transmisiones electrónicas «entre las partes». Se señala que este compromiso es el que se deriva de la moratoria digital en la OMC. Existe, por tanto, una aparente incoherencia en la redacción, puesto que el compromiso se limita «entre las partes», pero la moratoria digital a la que se comprometen tiene aplicación <i>erga omnes</i> . Además, el compromiso queda sujeto a revisión (unilateral) si se modifica la moratoria digital en la OMC y a los resultados del Programa de Comercio Electrónico. No se dice nada sobre si transmisión electrónica se refiere a contenido/continente o ambos.	
Prohibición revelar código fuente	No se requerirá revelar código fuente a personas de otros Estados miembros.	No solo se prohíbe obligar a revelar el código fuente sino de cualquier clase de parámetro secreto. Adicionalmente, se prohíben las restricciones que obliguen contar con un socio local o a emplear determinados sistemas de encriptación. Se acota con mayor precisión las actividades gubernamentales que quedan excluidas de esta prohibición.			Disparidad de posiciones y grado de ambición en las negociaciones en estos cuatro asuntos. Algunos defienden aplicación de estos principios a todos los «miembros», otros solo a las «partes», sin aclararse el contenido de que se entiende por parte.
Prohibición requisitos localización de servidores	Se reconoce la capacidad de regular el uso de servidores informáticos con fines de seguridad o protección de la confidencialidad. Se prohíbe exigir requisitos de localización de servidores informáticos en un territorio como requisito a «personas cubiertas por el acuerdo» para ejercer una actividad. Se aceptan excepciones por motivos legítimos, siempre y cuando no se supongan una discriminación arbitraria, o que sean trabas encubiertas. Se exige proporcionalidad en dichas excepciones.		Se reconoce la capacidad de regular el uso y la ubicación de servidores informáticos con fines de seguridad o protección de la confidencialidad. Se prohíbe exigir requisitos de localización de servidores informáticos en un territorio como requisito a «personas cubiertas por el acuerdo» para ejercer una actividad. Se aceptan excepciones por motivos legítimos siempre y cuando no se supongan una discriminación arbitraria, o que sean trabas encubiertas. No se menciona requisito de proporcionalidad. Además, se considera que la justificación de la necesidad está en manos del país que adopta la medida restrictiva. Adicionalmente, las excepciones ligadas a intereses de seguridad esenciales serán incuestionables.		
Libertad de flujos de información	Libertad de flujos de datos para el ejercicio de actividades de «personas cubiertas por el acuerdo». Se aceptan excepciones por motivos legítimos siempre y cuando no se supongan una discriminación arbitraria, o que sean trabas encubiertas. Se exige proporcionalidad en dichas excepciones.		Libertad de flujos de datos para el ejercicio de actividades de «personas cubiertas por el acuerdo». Se aceptan excepciones por motivos legítimos, siempre y cuando no se supongan una discriminación arbitraria, o que sean trabas encubiertas. No se menciona requisitos de proporcionalidad para las excepciones. Además, se considera que la justificación de la necesidad está en manos del país que adopte una medida restrictiva. Adicionalmente, las excepciones ligadas a intereses de seguridad esenciales esencial serán incuestionables.		

NOTAS: los textos se pueden consultar en las siguientes direcciones web: TPP: <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Electronic-Commerce.pdf> coincide con el del CPTPP: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/TPP/Text-ENGLISH/14.-Electronic-Commerce-Chapter.pdf> RCEP: [www.rcepsec.org/legal-text/](http://www.rcepsec.org/legal-text/) Chapter 12 Electronic Commerce. DEPA: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/DEPA/DEPA-Signing-Text-11-June-2020-GMT-v3.pdf> Iniciativa OMC: [www.bilaterals.org/?wto-plurilateral-ecommerce-draft](http://www.bilaterals.org/?wto-plurilateral-ecommerce-draft)

**FUENTE: Elaboración propia.**

11 países del TPP (una vez retirado sin EE UU); su estructura también ha servido para articular el acuerdo RCEP<sup>12</sup> (impulsado por China) y el lanzamiento en 2017 en la OMC de la iniciativa plurilateral de comercio electrónico y, más recientemente, en el Acuerdo DEPA (Digital Economic Partnership Agreement) entre Nueva Zelanda, Singapur y Chile, que incorpora nuevas temáticas y enfoques. Recordemos que fueron precisamente estos tres países los que impulsaron en primer término el TPP.

En todos estos acuerdos, en el capítulo de comercio electrónico se regulan cuestiones de facilitación de comercio electrónico, tales como la facilitación de las ventas *online*, la aceptación de documentos electrónicos, la firma digital, el tratamiento del *spam*, etc. En todas estas cuestiones se observa un bajo grado de controversia. También se aborda la protección de los datos personales, cuestión altamente sensible en la UE. Pero lo más relevante de todos estos acuerdos son cuatro disposiciones esenciales para el buen funcionamiento de la actividad digital:

- Prohibición de los gravámenes a las transmisiones electrónicas (aranceles digitales).
- Prohibición de requisitos de localización de servidores informáticos.
- Libertad de flujo de datos.
- Prohibición de requisitos para revelar el código fuente.

No es cuestión aquí de entrar a analizar en detalle el contenido de los diferentes acuerdos, pero merece la pena comparar el grado de ambición de estas cinco negociaciones en lo relativo a las cuatro disposiciones esenciales mencionadas. También nos interesa analizar si la cláusula de nación más favorecida es de aplicación para las distintas disposiciones.

El análisis de la Tabla 1 permite señalar que en lo relativo a estas cuatro disposiciones fundamentales:

— El grado de ambición es máximo en el DEPA, amplio en el CPTPP, limitado en el RCEP, todavía

incierto en la iniciativa plurilateral de la OMC y escaso en las normas multilaterales de la OMC.

— Solo la moratoria digital es claramente de aplicación *erga omnes*. Todas las demás o quedan indeterminadas o incluyen disposiciones solo aplicables entre las partes, en grado creciente según avanza la ambición de las mismas.

## 8. Perspectivas y conclusiones

Las iniciativas plurilaterales han servido históricamente para liderar el avance posterior de las disposiciones multilaterales. El marco normativo de la OMC permite mecanismos para articular negociaciones plurilaterales con diferentes configuraciones, más abiertas o cerradas, en función de las disposiciones concretas que se negocian.

Las cuatro iniciativas plurilaterales lanzadas en Buenos Aires están avanzando en la OMC a un ritmo relativamente ágil y es probable que algunas fructifiquen próximamente. No todas ellas, sin embargo, tienen la misma importancia económica. Quedan además sujetas a una restricción interna muy importante; cuanto más ambición se desea, más difícil es ofrecer las concesiones con carácter universal. Esto puede llevar a una reducción de la ambición para mantener a los actuales miembros y, eventualmente, a una reducción de los participantes, si se quiere mantener una elevada ambición.

En particular, en la cuestión digital, urge la adopción de nuevas normas. Para cubrir el vacío que la OMC no ha conseguido rellenar hasta el momento y para hacer frente al incipiente proteccionismo digital, los países más ambiciosos están empezando a cerrar acuerdos sobre la materia. A menudo, esto se hace mediante la inclusión de capítulos de comercio electrónico en acuerdos bilaterales. Más recientemente, empiezan a suscribirse acuerdos bilaterales<sup>13</sup> sobre materias puramente digitales.

Ante el estancamiento de la vía multilateral, las dificultades de la iniciativa conjunta en la OMC y el riesgo

<sup>12</sup> Asociación Económica Integral Regional.

<sup>13</sup> Singapur negocia bilateralmente con Reino Unido, Australia y Corea.

de proliferación de acuerdos bilaterales muy similares, los países más ambiciosos deberían ser capaces de plantear una vía multilateral. El Acuerdo DEPA está abierto a todos<sup>14</sup>. La UE debería también contemplar esta posibilidad. Sea por la vía plurilateral o por la multilateral, la cuestión es urgente.

### Referencias bibliográficas

- Nakatomi, M. (2013). Plurilateral Agreements: A viable Alternative to the World Trade Organization? *ADB Working Paper Series*, 439.
- OMC, Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio*. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto.pdf)
- OMC, Organización Mundial del Comercio. (1994). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947)*. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf)
- OMC, Organización Mundial del Comercio. (1995). *Acuerdos plurilaterales: de participación minoritaria*. [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm10\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm10_s.htm)
- Zelicovich, J. (2021). La nueva agenda de las negociaciones multilaterales de comercio. El caso de las Iniciativas Conjuntas de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. *Studia Politicæ*, 52.

---

<sup>14</sup> Canadá negocia desde 2021 su adhesión al DEPA.

ANEXO 1

INICIATIVAS CONJUNTAS DE LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE BUENOS AIRES  
MIEMBROS INTEGRANTES EN LA ACTUALIDAD

Regulación nacional de los servicios (64 miembros, incluida la UE-27)	Comercio electrónico (86 miembros incluida la UE-27)	Facilitación de la inversión para el desarrollo (> 100 miembros)	MPYME
Albania, A. Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, UE-27, El Salvador, EE UU, Rusia, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Kazajstán, Liechtenstein, Macedonia del Norte, Mauricio, México, Moldavia, Montenegro, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, R. Unido, Suiza, Tailandia, Taiwán, Turquía, Ucrania, Uruguay.	Australia, Albania, Argentina, Bahrein, Benin, Canadá, Georgia, Brasil, Brunéi, Burkina Faso, UE-27, Kazakstán, Chile, China, Camerún, Islandia, Montenegro, Colombia, Indonesia, Costa de Marfil, Israel, Moldavia, Costa Rica, Kuwait, Kenia, Japón, Rusia, Ecuador, Laos, Nigeria, Liechtenstein, Macedonia del Norte, El Salvador, Malasia, Nueva Zelanda, Ucrania, Guatemala, Mongolia, Noruega, Honduras, Myanmar, Suiza, México, Filipinas, UK, Nicaragua, Qatar, EE UU, Panamá, Corea, Paraguay, A. Saudita, Perú, Singapur, Uruguay, Tailandia, Turquía, EAU*, Hong Kong, Taiwán.	Afganistán, Argentina, Australia, Barbados, Benin, Brasil, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Canadá, Chad, Chile, China, Colombia, Congo, Costa Rica, EAU, Yibuti, Dominica, Ecuador, Kuwait, Rusia, Gabón, Gambia, Ghana, Granada, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Honduras, Hong Kong, Islandia, Japón, Kazajstán, Liberia, Macao, China, Macedonia del Norte, Mauritania, México, Mongolia, Montenegro, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Paraguay, Qatar, Arabia Saudita, República Centroafricana, Corea, Laos, República Dominicana, República Kirguisa, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Suiza, Surinam, Tayikistán, Togo, Turquía, Unión Europea, Uruguay, Vanuatu, Yemen, Zambia, Zimbabue.	Afganistán, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Benin, Bahrein, Brasil, Camboya, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, Costa Rica, Costa Marfil, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Guinea, Rusia, Filipinas, Guyana, Honduras, Hong Kong, Israel, Japón, Kazajstán, Kuwait, Kirguistán, Laos, Liberia, Macao, Malasia, México, Moldavia, Montenegro, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Qatar, Reino Unido, Mongolia, República Dominicana, Seychelles, Singapur, Suiza, Taiwán, Tayikistán, Togo, Turquía, Ucrania, UE-27, Uruguay, Vietnam.

NOTA: \* EAU, Emiratos Árabes Unidos.

FUENTE: Elaboración propia.

## ANEXO 2

**NEGOCIACIONES PLURILATERALES SECTORIALES PARA  
LA REDUCCIÓN/ELIMINACIÓN DE ARANCELES  
MIEMBROS INTEGRANTES**

	ITA (1994)	ITA (2016)	Productos farmacéuticos (1994)	Aeronaves civiles (1980)	Productos químicos (1995)	EGA*
UE	x	x	x	x	x	x
Reino Unido	x	x	x	x	x	
EE UU	x	x	x	x	x	x
Canadá	x	x	x	x	x	x
Japón	x	x	x		x	x
China	(1)	x				x
Australia	x	x				x
N. Zelanda	x	x				x
Noruega	x	x	x	x	x	x
Suiza	x	x	x	x	x	x
Corea	x	x				
Filipinas	x	x				
India	x					
Indonesia	x					
Islandia	x	x				x
Israel	x	x				x
Hong Kong	x	x				x
Macao	x		x	x		
Malasia	x	x				
Singapur	x	x			x	x
Tailandia	x	x				
Taiwán	x	x		x	x	x
Vietnam	(1)					
Bahréin	x					
EAU	x					
Egipto	x			x		
Turquía	x					x
A. Saudita	(1)					
Jordania	(1)					

**ANEXO 2 (CONTINUACIÓN)**

**NEGOCIACIONES PLURILATERALES SECTORIALES PARA  
LA REDUCCIÓN/ELIMINACIÓN DE ARANCELES  
MIEMBROS INTEGRANTES**

	ITA (1994)	ITA (2016)	Productos farmacéuticos (1994)	Aeronaves civiles (1980)	Productos químicos (1995)	EGA*
Qatar	x					
Afganistán	(1)					
Montenegro	x	x		x		
Mauricio	x	x				
Albania	(1)	x				
Georgia	(1)					
Kazajstán	(1)					
Kirguistán	(1)					
Moldavia	(1)					
Omán	(1)					
Rusia	(1)					
Seychelles	(1)					
Tayikistán	(1)					
Ucrania	(1)					
Colombia	x					
Costa Rica	x	x				x
Perú	x					
El Salvador	x					
Nicaragua	x					
Guatemala	x					
Honduras	x					
R. Dominicana	x					
Panamá	x					

NOTAS: (1) Adhesión al acuerdo ITA con motivo de su adhesión a la OMC. \* Negociaciones suspendidas en 2016.

EGA = Acuerdo sobre Bienes Ambientales.

FUENTE: Elaboración propia.