

LA REFORMA DE UNA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO EN CRISIS: ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

Xavier Fernández Pons

Profesor titular de Derecho Internacional Público, Universitat de Barcelona

Introducción

La Organización Mundial del Comercio (OMC) contribuyó, desde su puesta en marcha en 1995, a la liberalización del comercio internacional a escala planetaria, que ha fomentado la globalización de la economía, la deslocalización de muchas empresas y la formación de cadenas globales de valor. Durante años, la OMC ha favorecido, junto con otros factores, el crecimiento económico, la expansión de las empresas transnacionales y el desarrollo de países emergentes, particularmente de China y otros países asiáticos, que se han industrializado rápidamente.

En su apogeo, la OMC ya fue objeto de críticas, como evidenciaron las sonadas protestas de diversos movimientos sociales contra la globalización neoliberal y sus asimétricos beneficiarios durante la Conferencia Ministerial celebrada en Seattle en 1999. Pero también hubo muchas voces en defensa de la OMC y la globalización, subrayando que la apertura de los mercados a nivel mundial ha permitido, en buena medida, sacar a centenares de millones de personas de la pobreza en países emergentes. Se defendió, asimismo, que un sistema multilateral del comercio basado en normas y garantizado por un avanzado mecanismo de solución de diferencias, presidido por el Órgano de Apelación de la OMC, aportaría más seguridad jurídica y previsibilidad a las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, esos tiempos de una OMC en auge han quedado atrás y actualmente está inmersa en una profunda crisis, pues sus normas no se han actualizado a las grandes y rápidas transformaciones que ha venido experimentando el contexto internacional.

La OMC se sigue basando, en gran medida, en los originarios acuerdos firmados en Marrakech en 1994, que se focalizaron, principalmente, en promover un libre comercio de mercancías y, en menor medida, de servicios, pues el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) se caracteriza por una gran flexibilidad.

Existen crecientes dificultades para alcanzar grandes consensos mundiales.

Ahora bien, los nuevos avances tecnológicos (como la creciente digitalización de muchos servicios), el ascenso de China (con su peculiar sistema político y económico) y de otros países emergentes, y la cada vez más imperiosa necesidad de conjugar mejor la liberalización de los intercambios (*free trade*) con un comercio internacional más justo y sostenible (*fair and sustainable trade*) requieren una reforma que modernice las normas de la OMC.

Sin embargo, ello no ha podido lograrse hasta la fecha por las grandes discrepancias entre economías avanzadas y emergentes. Así las cosas, el objeto de este breve escrito es reflexionar sobre las diversas manifestaciones y causas de la actual crisis de la OMC y evaluar, en dicho complejo marco, la factibilidad de su reforma.

1. La embarrancada Ronda de Doha

La crisis que actualmente padece la OMC tiene múltiples manifestaciones. Comenzó a evidenciarse con el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Doha. Esta Ronda se inició en 2001 con una agenda inicialmente muy ambiciosa, que trataba de seguir impulsando una mayor liberalización del comercio internacional de mercancías y servicios e incorporar nuevas cuestiones al sistema multilateral, como la regulación de las inversiones extranjeras (tradicionalmente contempladas por tratados bilaterales), las prácticas empresariales restrictivas de la competencia, la transparencia en la contratación pública o la facilitación del comercio (eliminando o reduciendo trabas burocráticas a los intercambios transfronterizos).

Sin embargo, la Ronda de Doha, que teóricamente debería haber concluido en 2005, todavía no ha sido culminada y ha dado, hasta la fecha, escasos frutos. La causa más evidente de este atasco se encuentra en las crecientes dificultades para alcanzar grandes consensos mundiales. En la Ronda Uruguay (1986-1994), la regla del consenso funcionó notablemente bien, debido a la clara hegemonía que entonces tenían los Estados Unidos y el respaldo que, en muchos temas, le daban la Unión Europea (UE) y Japón, configurándose como la tríada decisiva en la formación de consensos y arrastrando a unos países en desarrollo entonces muy dependientes.

En cambio, en la Ronda de Doha se ha venido observando, por lo menos desde la Conferencia Ministerial celebrada en Cancún en 2003, el creciente protagonismo de ciertos países emergentes, como India o Brasil, que defienden sus prioridades en las negociaciones, muchas veces contrapuestas a las de los países avanzados. Asimismo, las sucesivas ampliaciones de la OMC han llevado a sumar un buen número de países, entre los que destacan China, que ingresó en 2001, y Rusia, que se adhirió en 2012. Ambas potencias hacen valer su renovado peso en el escenario internacional y no pueden dejar de condicionar la formación de consensos en la OMC.

2. Proliferación de acuerdos comerciales preferenciales

Otro síntoma de la crisis que atraviesa la OMC es la creciente proliferación, en estos últimos años, de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Aunque el sistema multilateral del comercio siempre ha coexistido con acuerdos comerciales preferenciales, el estancamiento

de la Ronda de Doha ha propiciado que destacados países hayan impulsado una ambiciosa agenda de negociaciones comerciales restringidas con aquellos países más afines o con intereses más conciliables. Suelen ser acuerdos muy extensos, que regulan múltiples cuestiones sobre comercio internacional de mercancías, servicios, propiedad intelectual, contratación pública, inversiones extranjeras, defensa de la competencia, desarrollo sostenible, comercio electrónico, etc.

La UE es un claro ejemplo de esta tendencia y suele designar a sus convenios más recientes con terceros países como «Acuerdos de Libre Comercio de Nueva Generación». Entre tales negociaciones de la UE cabe referirse a las realizadas con Corea del Sur, Colombia-Perú-Ecuador, Centroamérica, Canadá, Singapur, Japón, Vietnam y el Mercosur.

Los Estados Unidos, bajo la presidencia de Obama, también impulsaron el Trans-Pacific Partnership (TPP), con otros once países de la cuenca del Pacífico (y la significativa ausencia de China), y el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), con la UE; pero Trump se apeó de ambas iniciativas. El resto de los países negociadores del TPP decidieron seguir adelante y adoptaron el Comprehensive and Progressive Agreement for TPP (CPTPP), que entró en vigor el 30 de diciembre de 2018 y cuenta, actualmente, con siete estados parte: Australia, Canadá, Japón, México, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam. Tal vez, tras la victoria de Biden, los Estados Unidos vuelvan a implicarse en dichas iniciativas.

China también ha impulsado las negociaciones de otros acuerdos, como las del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) con países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y otros de la región Asia-Pacífico, donde trata de proyectar, especialmente, su creciente influencia (Kelsey, 2019).

La proliferación de estos acuerdos comerciales preferenciales, que adoptan modelos de regulación distintos en función de las respectivas concepciones de las principales potencias que los impulsan, puede ser positiva para establecer nuevas regulaciones de las relaciones económicas internacionales, pero, desde la perspectiva específica de la OMC, pueden acabar, en la práctica, restándole relevancia.

3. Crecientes tensiones comerciales y fricciones geopolíticas

En los últimos años, especialmente desde la crisis financiera y económica mundial desencadenada en 2008, se han incrementado las tensiones sobre aspectos fundamentales en la regulación multilateral del comercio. En particular, los Estados Unidos y la UE han ido observando cómo China estaría realizando ciertas prácticas que, aunque sea discutible si llegan a vulnerar la letra de las normas comerciales multilaterales, irían en contra de su «espíritu» (Steinberg, 2019). Se ha venido alegando, por ejemplo, que China estaría subvaluando el tipo de cambio de su moneda para obtener ventajas competitivas desleales; practicando *dumping* social y ecológico; manteniendo un modelo económico muy intervencionista; imponiendo restricciones al establecimiento de ciertos inversores extranjeros y exigiéndoles la transferencia forzada de tecnología.

Destacados países han impulsado una ambiciosa agenda de negociaciones comerciales restringidas con aquellos países más afines o con intereses más conciliables.

Las grandes potencias se disputan el liderazgo de la cuarta Revolución Industrial.

La UE, pese a seguir defendiendo las bases del sistema multilateral del comercio, subraya que dicha defensa no puede ser hoy naif. Según la UE, algunos países emergentes se han estado beneficiando mucho de la apertura de los mercados impulsada desde la OMC sin asumir, paralelamente, suficientes responsabilidades, siendo preciso nivelar mejor el campo de juego. Por ejemplo, la UE decidió en 2017 reformar su regulación de las medidas *antidumping*, previendo un nuevo régimen específico para países que tengan sus «mercados distorsionados», cuya compatibilidad con el vigente Acuerdo *Antidumping* de la OMC es muy cuestionada por China y otras economías emergentes (Huyghebaert, 2019).

Los Estados Unidos ya insistieron, durante la presidencia de Obama, en que China todavía no podía ser considerada como una economía de mercado propiamente dicha y que tenía que seguir haciendo profundas reformas en su sistema. En cualquier caso, ha sido con Trump cuando los Estados Unidos han elevado mucho el tono de las críticas, acusando explícitamente a China de estar abusando del sistema multilateral del comercio; han lamentado, sin ambages, las deficiencias del actual régimen de la OMC para impedirlo, y han iniciado, unilateralmente, agresivas guerras comerciales, violando las normas substantivas e institucionales multilaterales más básicas.

Los Estados Unidos y China anunciaron, el 15 de enero de 2020, que habían acordado una tregua en sus contiendas comerciales, mediante el llamado Phase One Trade Deal. Ahora bien, el contenido de dicha tregua (que incluye algunos compromisos contrarios a los principios más esenciales de la OMC) y la forma en que se ha gestado socaban la credibilidad de un sistema multilateral del comercio basado en unas normas objetivas, supeditando las transacciones comerciales a los variables equilibrios de poder entre las grandes potencias.

Y todo ello ha coincidido, además, con una progresiva escalada de las fricciones geopolíticas entre las grandes potencias, que se disputan el liderazgo de la cuarta Revolución Industrial (con el desarrollo de las redes 5G o de la inteligencia artificial) y cuyos intereses colisionan en diversas zonas del planeta, como Hong Kong, Taiwán, Irán, Ucrania, Bielorrusia o Venezuela, dificultando más, si cabe, la consecución de grandes consensos mundiales. No es extraño que algunos autores hablen ya del advenimiento de una nueva especie de guerra fría o de una tendencia a la fragmentación del mundo en grandes bloques (Zhao, 2019).

La reciente victoria de Biden podría favorecer una cierta distensión, pero éste ha subrayado que China es actualmente el gran rival sistémico de los Estados Unidos y que la «seguridad económica» estadounidense es también una cuestión de «seguridad nacional» (Biden, 2020).

4. El bloqueo en la designación de nuevos miembros del Órgano de Apelación

La disconformidad de Trump con el vigente régimen de la OMC ha llevado incluso a que los Estados Unidos hayan venido bloqueando la renovación de los miembros que integran su Órgano de Apelación. Desde el 11 de diciembre de 2019, éste cuenta, tan solo, con un único miembro y ya no puede encargarse de examinar nuevos recursos de apelación, para lo

que se requiere un mínimo de tres. Durante años ha sido habitual afirmar que el sistema de solución de diferencias de la OMC era su joya de la corona. Sin embargo, los Estados Unidos ya empezaron a criticar algunos aspectos de este mecanismo en 2002, presentando (junto con Chile) una propuesta tendente a flexibilizarlo, alegando que los grupos especiales y, particularmente, el Órgano de Apelación habrían venido incurriendo en un excesivo activismo judicial (doc. TN/DS/W/28, 23 de diciembre de 2002). En cualquier caso, únicamente Trump ha llegado al extremo de bloquear el funcionamiento del Órgano de Apelación y cabe esperar que la actitud de Biden en este punto sea más conciliadora.

Se está acentuando una tendencia de los estados a ciertas formas de proteccionismo.

5. Incidencia de la pandemia de COVID-19

La pandemia de COVID-19 no ha podido dejar de afectar a la OMC. Esta grave crisis sanitaria y económica ha evidenciado la fragilidad de ciertos suministros básicos dependientes de cadenas globales de valor. Se ha revigorizado la idea de asegurar un cierto nivel de autoabastecimiento de productos esenciales. La tendencia de los estados a ciertas formas de proteccionismo, que ya empezó a vislumbrarse a raíz de la crisis de 2008 y sus secuelas, se está acentuando, incentivándose la relocalización de empresas y el apoyo gubernamental a los campeones nacionales.

Desde la UE se sigue defendiendo la apertura del comercio internacional, pero se insiste ahora en impulsar una mayor «resiliencia» y «autonomía estratégica», para reducir la dependencia del exterior, fomentar la reindustrialización e impulsar empresas europeas de tecnología punta que puedan competir, efectivamente, con las grandes corporaciones estadounidenses y chinas (Conclusiones del Consejo Europeo, 1 y 2 de octubre de 2020).

La pandemia también ha agudizado la desconfianza entre destacados países, que se vienen lanzando reproches acerca de los orígenes, la gestión y la información de la misma. Por ejemplo, poco después de que autoridades australianas señalaran la necesidad de hacer una investigación independiente sobre los orígenes de la enfermedad en China, este país ha impuesto (¿casualmente?) una serie de restricciones comerciales a productos australianos (Palmer, 2020).

6. ¿Es factible, ahora, una reforma de la OMC?

En este complejo escenario mundial, es ya un lugar común afirmar que la OMC necesita una reforma, como han venido reiterando genéricamente las últimas reuniones del G-20. Ahora bien, las discrepancias que han estado lastrando la Ronda de Doha también se dan al tratar de precisar en qué concretos aspectos, substantivos e institucionales, habría que reformar la OMC y en qué sentido.

Desde la doctrina, Petersmann (2019) sostiene que las normas substantivas de la OMC tendrían que reformarse profundamente para que no estén al servicio de un capitalismo neoliberal insolidario ni de un capitalismo de estado en exceso intervencionista, sino que promuevan un modelo de capitalismo social, que trate de impulsar efectivamente la defensa de una libre y justa competencia a esca-

Las propuestas de China van, en muchos aspectos substantivos, en un sentido diametralmente opuesto a los indicados planteamientos de las economías avanzadas.

la mundial y tenga en cuenta como es debido aspectos sociales y ambientales, fomentando simultáneamente un *free, fair and sustainable trade*.

Entre las propuestas de reforma de la OMC formuladas por sus miembros, cabe destacar las planteadas desde la UE, que viene liderando, junto con Canadá, el llamado Grupo de Ottawa, integrado por varios países que tratan de identificar sus afinidades sobre las mejoras a introducir (Akande, 2018). La Comisión Europea presentó, en septiembre de 2018, un EU concept paper on WTO reform, señalando la necesidad de actualizar a fondo las normas de la OMC. Defiende, por ejemplo, que deberían incorporarse más previsiones sobre cuestiones sociales y ambientales. También señala la necesidad de reformar ciertos aspectos institucionales (por ejemplo, facilitando la celebración de acuerdos plurilaterales) y de modernizar la regulación multilateral para poder afrontar mejor la competencia desleal practicada por países con mercados distorsionados por una excesiva intervención de sus autoridades. En particular, la UE ha venido reclamando una reforma del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), ampliando la lista de subvenciones industriales prohibidas.

En este último aspecto, los planteamientos de la UE han coincidido con los de Estados Unidos y Japón, con quienes presentó la declaración conjunta de 14 de enero de 2020 proponiendo revisar a fondo el SMC, con la mirada puesta, especialmente, en poner coto a las cuantiosas subvenciones industriales dadas por las autoridades chinas.

Estados Unidos también ha venido señalando la necesidad de otras reformas de calado, como las indicadas en la 2020 Trade Policy Agenda. Se alega, por ejemplo, que las listas de aranceles consolidados de cada miembro son hoy anacrónicas y deberían ser «reseteadas». También se considera que ciertas normas sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo ya no tienen sentido en numerosas ocasiones.

Las propuestas de China van, en muchos aspectos substantivos, en un sentido diametralmente opuesto a los indicados planteamientos de las economías avanzadas (doc. WT/GC/W/773, 13 de mayo de 2019). China, cuyo modelo económico es oficialmente calificado como *economía socialista de mercado*, se muestra reacia a mayores limitaciones en materia de subvenciones industriales, y defiende, por el contrario, unas normas multilaterales que reinstauren y amplíen los supuestos de subvenciones no recurribles, impidan más efectivamente el recurso abusivo a medidas de defensa comercial y protejan a las empresas de propiedad pública de posibles discriminaciones. Tampoco parece dispuesta a hablar sobre *dumping* social o ecológico ni a que se cuestionen las vigentes previsiones sobre trato diferenciado y más favorable para países en desarrollo.

En las propuestas y actuales actitudes de los miembros de la OMC se observan marcados desencuentros entre economías avanzadas y emergentes sobre qué valores deberían inspirar, efectivamente, el sistema multilateral del comercio. Por ejemplo, algunos países emergentes suelen criticar las propuestas de la UE dirigidas a establecer una *carbon border tax* u otras penalizaciones a las importaciones de productos en función de su respectiva huella de carbono, que la UE considera necesarias para

promover un desarrollo sostenible. Así, Indonesia ha presentado una reclamación contra la UE por haber penalizado al biodiesel extraído del aceite de palma, cuyas plantaciones se han ido extendiendo por dicho país asiático (y otros países tropicales) a costa de deforestar bosques primarios, que eran importantes sumideros de carbono y reservas de biodiversidad (doc. WT/DS593/1, 16 de diciembre de 2019).

Conclusiones

La necesaria reforma de la OMC parece, hoy por hoy, una misión imposible o, cuanto menos, muy difícil, dadas las persistentes discrepancias entre economías avanzadas y emergentes sobre cuál debería ser su modelo regulatorio. Recuérdese que la creación de la OMC se fraguó en el contexto de un orden internacional unipolar, con los Estados Unidos (y la tríada, en su conjunto) marcando claramente la agenda internacional, muy distinto del actual mundo con fuertes tensiones y rivalidades multipolares.

Una vez Biden ocupe la Casa Blanca, cabe esperar cambios positivos en las formas y el fondo de la política exterior estadounidense (Nye, 2020). Ahora bien, muchos conflictos de fondo con China no se esfumarán. Cumple recordar que, entre las filas demócratas, también se vierten numerosas críticas hacia China (poniendo el acento, por ejemplo, en cuestiones ambientales o de derechos humanos) y muchos comparten el interés en contener la pujanza del gigante asiático y desacoplar más ambas economías. Biden quiere mejorar las relaciones con la UE y otros países afines para tratar de liderar nuevamente la agenda internacional, pero no será fácil convencer a China y a otras grandes economías emergentes sobre el tipo de reforma de la OMC al que aspiran las economías avanzadas.

Mientras no se logre la reforma de la OMC, su futuro se dibuja muy sombrío. Podría sobrevivir formalmente en Ginebra, pero teniendo cada vez una menor relevancia en la práctica, eclipsada por la multiplicación de acuerdos comerciales preferenciales, y superada, en otras ocasiones, por medidas unilaterales o soluciones pactadas al margen de sus principios.

El proceso de globalización económica, tan intenso durante décadas, tampoco revertirá por completo, pues las interdependencias son muchas. Pero es posible que se acentúe la tendencia a una cierta desglobalización o a unas relaciones económicas internacionales más regionalizadas o fragmentadas, en función de las respectivas áreas de influencia de las grandes potencias. En tal caso, podrían ganar protagonismo unas cadenas de valor menos globales y más regionales.

Referencias bibliográficas

Akande, Charles. «Ministers Brainstorm WTO Reform in Ottawa». *Geneva Watch*, vol. 18, n.º 26 (2018), p. 1-2.

Biden, Joseph R. «Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy After Trump». *Foreign Affairs*, vol. 99 (2020), p. 64 y ss.

Podrían ganar protagonismo unas cadenas de valor menos globales y más regionales.

Huyghebaert, Kiliane. «Changing the Rules Mid-Game: The Compliance of the Amended EU Basic Anti-Dumping Regulation with WTO Law». *Journal of World Trade*, vol. 53, n.º 3 (2019), p. 417-432.

Kelsey, Jane. «The Trans-Pacific Partnership Agreement and the Regional Comprehensive Economic Partnership: A Battleground for Competing Hegemons?», en: Lillian Corbin y Mark Perry (eds.). *Free Trade Agreements: Hegemony or Harmony*. Singapore: Springer, 2019, p. 11-34.

Nye, Joseph Samuel. «Power and Interdependence with China». *The Washington Quarterly*, vol. 43, n.º 1 (2020), p. 7-21.

Palmer, James. «Why China Is Punishing Australia». *Foreign Policy* (13 de mayo de 2020), (en línea) [Fecha de acceso: 15.11.2020]

<https://foreignpolicy.com/2020/05/13/china-punishing-australia-coronavirus-pandemic-meat-imports-trade-diplomacy/>

Petersmann, Ernst-Ulrich. «How Should WTO Members React to their WTO Crises?». *World Trade Review*, vol. 18, n.º 3 (2019), p. 503-525.

Steinberg, Federico. «Depende: el futuro de la OMC», *Esglobal* (27 de noviembre de 2019), (en línea) [Fecha de acceso: 15.11.2020] <https://www.esglobal.org/depende-el-futuro-de-la-omc/>

Zhao, Minghao. «Is a New Cold War Inevitable? Chinese Perspectives on US–China Strategic Competition». *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 12, n.º 3 (2019), p. 371-394.