

El proceso de reforma de la Organización Mundial del Comercio: reto urgente e inevitable

The World Trade Organization reform process: urgent and inevitable challenge

Roberto Corona Guzmán*

“No existe peor defecto humano que tomar decisiones sin conocer bien los problemas”

Albert Einstein

Resumen

El efecto COVID-19 ha conmocionado al mundo e impactado la economía mundial que va en caída libre, el comercio internacional hundiéndose y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en crisis por la parálisis de su función judicial inducida por Estados Unidos y la renuncia de su Director General, que obligan urgentemente avanzar en la necesaria reforma de la Organización en sus tres pilares principales: 1) ejecutivo (notificación/transparencia); 2) judicial (solución de diferencias/órgano de apelación), y 3) legislativo (ocho temas de discusión/negociación). Se agregan algunas reflexiones para enfrentar el declive del comercio y la pronta aprobación de su nuevo Director General (decisión que podría recaer en México), breves consideraciones de política y participación de México en la OMC, así como las perspectivas positivas, en tanto exista renovada voluntad política de sus principales actores, para que el proceso concluya con los buenos resultados aquí presentados hacia la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC (MCM12) prevista en 2021. Su éxito preservaría un sistema multilateral de comercio sólidamente relevante y apoyaría la recuperación económico-comercial global. Se parte de una hipótesis que presenta un triple desafío con una lógica argumentativa al exponer soluciones para corregir debilidades OMC.

Palabras clave: Organización Mundial del Comercio, reforma, Sistema Multilateral de Comercio, transparencia, órgano de apelación, Estados Unidos, China, COVID-19, negociaciones comerciales, México, relaciones internacionales.

* Maestro en Estudios México-Estados Unidos por la UNAM y licenciado en Relaciones Comerciales con Especialidad en Comercio Internacional por el Instituto Politécnico Nacional. Cuenta con un diplomado en Política Comercial (GATT/OMC-Ginebra). Se desempeñó como consejero económico de la Misión Permanente de México ante la OMC (Secretaría de Economía-Ginebra). Actualmente es consultor independiente en Corona & Nielsen Consulting. Correo electrónico: rcguzman2003@yahoo.com.mx

Abstract

The COVID-19 has shocked the world and impacted the world economy that is in free fall, international trade sinking and the World Trade Organization (WTO) in crisis due to the paralysis of its induced judicial function by the United States, and the resignation of its Director-General, which urgently force progress in the necessary reform of the Organization from its three main pillars: 1) executive (notification and transparency); 2) judicial (dispute settlement and appeal body), and 3) legislative (8 topics for discussion/negotiation). Some reflections are added to face the decline of world trade and the prompt approval of its new Director-General (decision that may well relapse on Mexico), brief policy considerations and Mexico's participation in the WTO, as well as positive perspectives, as long as there is renewed political will from its main actors, so that this process concludes with the good results presented here, towards the Twelfth WTO Ministerial Conference (MC12), scheduled for 2021. Its success would preserve a solidly relevant multilateral trading system and support the global economic-trade recovery. It starts from hypotheses that present a triple challenge with argumentative logic when exposing solutions to correct WTO weaknesses.

Key words: World Trade Organization, reform, Multilateral Trade System, transparency, appeal body, United States, China, COVID-19, trade negotiations, Mexico, international relations.

Introducción

El Sistema Multilateral de Comercio (SMC), bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha contribuido a fomentar el desarrollo económico y promover relaciones pacíficas entre las naciones a través de la reducción de barreras comerciales,¹ la solución de controversias y la regulación de normas de competencia del comercio mundial, pero su integridad se encuentra amenazada por magros progresos de la Ronda Doha,² el proteccionismo en el comercio,³ la terca lucha entre Estados Unidos y China por la supremacía comercial y tecnológica, la parálisis del Órgano de Apelación (OA) y la súbita renuncia del Director General de la OMC.⁴ A ello se ha agregado el

¹ De acuerdo con la OMC, los promedios arancelarios a nivel mundial se han reducido de 10.5 a 6.4 por ciento.

² La Ronda Doha inició en noviembre de 2001 con 20 temas comerciales para continuar la liberalización del comercio mundial. Ha tenido pocos avances: el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (2013), el acuerdo para eliminar los subsidios a la exportación de productos agropecuarios y la eliminación de los aranceles sobre varios productos de tecnología de la información (2015), así como las decisiones para ayudar a los países menos adelantados a integrarse mejor al SMC, y puesto en vigor la enmienda al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (2017), que facilita y abarata el acceso de los países en desarrollo a medicamentos genéricos.

³ Según la OMC, en 2019 se vieron afectadas importaciones mundiales valoradas en 747 mil millones de dólares.

⁴ La renuncia de Roberto Azevêdo será efectiva a partir del 31 de agosto. Se da en la antesala de lo

desafío COVID-19, que infiere una perturbación inédita de la economía global que ha provocado una histórica contracción de la producción y el consumo en el mundo,⁵ arrojando largas nubes negras en el horizonte 2020-2021 para el comercio mundial.⁶

En una economía global de rápidos cambios tecnológicos, como el auge de la economía digital impulsada por las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la inteligencia artificial, la bionanotecnología, el comercio electrónico, el surgimiento económico de las mujeres, las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), las cadenas globales de valor, la integración económica, el cambio climático o las pandemias, este SMC debe ser capaz, vía sus miembros, de adaptar sus reglas y negociar nuevos equilibrios de derechos y obligaciones para garantizar que la OMC siga siendo relevante.

Desde la Cumbre del G20 de 2018 en Buenos Aires, se lanzó el proceso de reforma de las reglas de la OMC para mejorar su funcionamiento. Hay propuestas en varios temas entre los miembros de la OMC para negociar beneficios para todos y concretar normas internacionales más justas, predecibles y no discriminatorias, pero aún no se logra consenso en algunos temas y el proceso continúa hasta llegar a la Duodécima Conferencia Ministerial (MCM12), órgano máximo de decisiones de la OMC, al éxito largamente esperado.⁷

La hipótesis de este trabajo presenta un triple desafío: i) por una parte, los miembros de la OMC deben sortear la oposición de Estados Unidos a algunas normas principales del SMC para generar consensos que alejen las tensiones en la Organización; ii) el segundo desafío es la pronta aprobación del nuevo Director General para dar mayor impulso al proceso de reforma de la OMC, y iii) el tercer desafío es que este proceso debe contar con la mayor voluntad política de sus miembros para adaptar sus reglas y generar nuevas normas comerciales postCOVID-19, que den certeza y confianza al SMC y al aumento del comercio mundial. México deberá, entre otras medidas de política, revisar su política comercial, ser más propositivo y participar

que varios han estimado como la peor crisis económica mundial desde la llamada Gran Depresión de 1929, debido a la pandemia de la COVID-19.

⁵ La OCDE prevé una recesión mundial de 6 por ciento por la pandemia. Las previsiones del Banco Mundial apuntan a una reducción económica mundial en -5.2 por ciento este año. El Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una caída de 3 por ciento de la economía mundial y sólo mantiene un crecimiento positivo con revisiones a la baja para China (1.2 por ciento) e India (1.9 por ciento).

⁶ La OMC prevé un 2020 entre “terrible y horroroso” para el comercio global por su fuerte caída entre 13 y 32 por ciento y por el desajuste de la actividad económica normal y de la vida causada por la COVID-19 en el mundo.

⁷ La MCM12 de la OMC se iba a realizar en NurSultán, capital de Kazajstán, del 8 al 11 de junio 2020, pero por la COVID-19 el país anfitrión la canceló. Se espera que el Consejo General de la OMC la reprogramme, probablemente para junio de 2021.

más en la Organización para enfrentar con mejores herramientas negociadoras los desafíos que se le presentan en las nuevas reglas que se están negociando en la OMC, que beneficien los intereses y necesidades del comercio e inversión de nuestro país.

Los tres pilares fundamentales del proceso de reforma

La principal labor de la OMC es el trabajo conjunto de sus miembros para resolver los problemas, generar resultados y promover un entorno predecible para el comercio mundial. Los trabajos del proceso de reforma de esta organización se centran en tres pilares fundamentales:

1) Pilar ejecutivo: mejorar los procesos de transparencia y monitoreo de los compromisos asumidos por los miembros

El concepto de transparencia, incluido en los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC, es una piedra angular del SMC y tiene dos responsabilidades específicas para todos los miembros: i) la obligación de publicar o poner a consideración del público todos los reglamentos pertinentes sin aplicarlos ni darles fuerza ejecutiva hasta que estén publicados, y ii) las disposiciones sobre la notificación para aplicar las diversas formas de medidas adoptadas por los miembros. Estas dos responsabilidades están incluidas en los tres principales acuerdos de la OMC que contienen la obligación de transparencia, los cuales se resumen a continuación:

- a) el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). En su artículo X dispone obligaciones para publicar y aplicar los reglamentos comerciales,⁸ y en los órganos regulares de la OMC se llevan a cabo las notificaciones de las políticas públicas que aplican los países en los diversos acuerdos de la Organización, entre otros, clasificación de productos, aplicación de aranceles, procedimientos aduaneros, impuestos y otras cargas, licencias de importación, normas de origen, salvaguardias, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, facilitación del comercio⁹ y acuerdos comerciales regionales,¹⁰ todos ellos vinculados con la política comercial aplicada en ese país;
- b) el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). En su artículo III

⁸ Véase SICE, artículo X del GATT de 1947, parte II.

⁹ OMC/AFC, sección I, artículo 1, “Publicación y disponibilidad de información”, en vigor desde el 22 de febrero de 2017.

¹⁰ Entre éstos se incluyen también los tratados de libre comercio.

(Transparencia),¹¹ indica, entre otras, la obligación de publicar con prontitud todas las medidas pertinentes de aplicación general que afecten su funcionamiento, los acuerdos internacionales que se refieran o afecten al comercio de servicios y de los que sea signatario un miembro e informar, por lo menos una vez al año, al Consejo del Comercio de Servicios del establecimiento de nuevas leyes, reglamentos o directrices administrativas que afecten de manera significativa al comercio de servicios, y responder con prontitud a todas las peticiones de información específica hechas por los demás miembros sobre cualquiera de sus medidas de aplicación general o en acuerdos internacionales sobre servicios; y

- c) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). En su artículo 63 (Transparencia)¹² menciona la obligación de publicar leyes, reglamentos, decisiones judiciales definitivas y resoluciones administrativas de aplicación general sobre los subtemas que se manejan en dicho acuerdo, incluyendo la observancia y prevención del abuso de los derechos de propiedad intelectual,¹³ para permitir a los gobiernos y a los titulares de estos derechos tomar conocimiento de ellos. También se ordena publicar acuerdos bilaterales sobre este tema que estén en vigor, sin la obligación de divulgar información confidencial que impida la aplicación de la ley o sea contraria al interés público o perjudique intereses comerciales legítimos de determinadas empresas públicas o privadas, y publicar además los servicios de información en las administraciones de los miembros.

Los procesos de transparencia establecidos en estos tres acuerdos se realizan para aumentar la transparencia y el conocimiento de políticas y prácticas comerciales de los países mediante una vigilancia periódica, mejorar la calidad de los debates públicos e intergubernamentales sobre distintas cuestiones y permitir una evaluación multilateral de los efectos de las políticas en el SMC.

Los documentos para examen periódico de las políticas comerciales de todos los miembros se elaboran conforme al Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC), que es un instrumento vital para asegurar y promover la

¹¹ OMC/AGCS, parte I, artículo III, “Transparencia”, en vigor desde el 15 de abril de 1995.

¹² ADPIC, parte V, “Prevención y solución de diferencias”, artículo 63, “Transparencia”, en vigor desde el 15 de abril de 1995.

¹³ Los derechos de propiedad intelectual incluyen: derechos de autor y derechos conexos; marcas de fábrica o de comercio; indicaciones geográficas; dibujos y modelos industriales; patentes (incluida la protección de obtenciones vegetales); esquemas de trazado (topografías) de los circuitos integrados; protección de la información no divulgada (secretos comerciales), y las denominaciones de origen.

transparencia, la responsabilidad y la previsibilidad en el SMC; para realizar los exámenes se establece el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.¹⁴ La frecuencia de estos MEPC son los siguientes:

- a) los principales países comerciales a nivel mundial (Unión Europea –UE–, Estados Unidos, Japón y China) son examinados cada tres años;
- b) los 16 países siguientes (en función de su participación en el comercio mundial) se someten a escrutinio cada cinco años. En este apartado se encuentra México, cuya última revisión de su política comercial fue el 17 de junio de 2017¹⁵ y su próxima revisión será en 2022;
- c) el resto de los países cada siete años, con posibilidad de que se fije un intervalo más largo para los países menos adelantados.¹⁶

En general, es indispensable que se siga reforzando el MEPC desde el punto de vista analítico, para que los miembros tengan aún más oportunidad de acceder a información que debe estar bien examinada y compilada por la Secretaría, con el fin de plantear sus preguntas al país que se está revisando. Desde luego, como en cualquier examen de política comercial de cualquiera de los miembros de la OMC, puede haber un alto grado de cuestionamientos.

En estos temas Estados Unidos y la UE se quejan de que la OMC debe mejorar su capacidad para supervisar las políticas y prácticas comerciales de los miembros, destacando que algunos, como China, constantemente incumplen sus obligaciones de notificar los subsidios que brindan a sus industrias nacionales. En otros casos, se afirma que los miembros no han notificado medidas que afecten el comercio, como la prohibición de la India de los productos agrícolas de Estados Unidos por supuestas preocupaciones de seguridad que la OMC finalmente descubrió como un proteccionismo encubierto, o los diversos requisitos de ciberseguridad de China en tecnología de la información y comunicación. Esto lo consideran inaceptable Estados Unidos, la UE y Japón.

¹⁴ El Consejo General se reúne como MEPC para examinar a los países miembros sobre la base de una declaración de políticas preparada por el país objeto de examen y por un informe elaborado por economistas de la División de Examen de las Políticas Comerciales de la Secretaría de la OMC.

¹⁵ Informe México 2017 (WT/TPR/G/352). En 2018 México ocupó 2.4 por ciento del total del comercio global, según la OMC.

¹⁶ En la actualidad son 47 los países designados por Naciones Unidas como países menos adelantados: Afganistán, Angola, Bangladesh, Benín, Bután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kiribati, Lesoto, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Myanmar, Nepal, Níger, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Democrática Popular Lao, República Unida de Tanzania, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Yemen y Zambia.

Estados Unidos también considera que existen deficiencias en las notificaciones y que varios países se aprovechan de otros miembros de la OMC que cumplen de manera positiva las normas de notificación y transparencia mientras ignoran sus propias obligaciones, y aboga por medidas que incentiven a los miembros a cumplir con las normas de transparencia al prever consecuencias en casos de incumplimiento, como la pérdida de privilegios para presidir los órganos de la OMC. Desde junio de 2019, Estados Unidos presentó una revisión a su proyecto de Decisión Ministerial, que había presentado en 2017, para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificación en los Acuerdos de la OMC.¹⁷ Aún se desarrollan consultas entre los miembros para llegar a un acuerdo, que muy probablemente se adoptaría hasta la realización de la MCM12.

México hace un seguimiento puntual del tipo de publicación y notificación incluidas en estos tres principales acuerdos de la OMC, realiza evaluaciones de las notificaciones de sus principales mercados de exportación y aprovecha el MEPC para analizar y dar seguimiento a los regímenes de política comercial de otros países, particularmente en un contexto donde se ha visto que está en aumento la aplicación de medidas proteccionistas. Es de destacar que México está al día en el cumplimiento legal de sus obligaciones de transparencia y notificación en todos los comités y órganos regulares de la OMC.

2) Pilar judicial: la solución de diferencias, incluyendo un órgano de apelación completamente funcional y operativo

El procedimiento de solución de diferencias, denominado “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias” (ESD), es la piedra angular del SMC y una contribución excepcional de la OMC como elemento de estabilidad de la economía mundial. Es tan importante que sin un medio basado en reglas sería menos eficaz, dado que no podrían hacerse cumplir las normas y reinaría entonces la ley de la selva en el comercio mundial.

Así, el procedimiento de solución de diferencias hace hincapié en el imperio de la ley y da mayor seguridad y previsibilidad al SMC. Se basa en normas definidas y se establecen plazos para ultimar el procedimiento. Por ejemplo, cuando los países están en disputa y recurren a la OMC, la primera instancia es la mediación o bien hacer consultas entre las Partes, para luego pasar a un proceso de solución de controversias

¹⁷ Véase “Procedimientos para aumentar la transparencia y fortalecer las prescripciones en materia de notificación previstas en los acuerdos de la OMC” (JOB/GC/204/Rev.2), 27 de junio de 2019. La propuesta la copatrocina Estados Unidos con Argentina, Australia, Canadá, Costa Rica, la UE, Japón, Nueva Zelanda y Taipéi Chino.

vía un Grupo Especial o Panel.¹⁸ En la etapa del Panel (cuya función principal es asistir al Órgano de Solución de Diferencias —OSD—¹⁹ y cumplir las funciones que le incumben en el ESD y los acuerdos abarcados), se da el fallo. El informe del Panel se somete al OSD, que sólo puede rechazarlo por consenso, y si alguna de las partes no está de acuerdo lo apela y se envía al OA.

El OA es la última instancia del ESD, establecido conforme al artículo 17 del OSD.²⁰ Legalmente lo integran siete personas de reconocido prestigio y competencia en derecho y comercio internacional encargados de apelaciones de los informes de paneles en diferencias planteadas por los miembros. Puede confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas de un grupo especial. Sus informes, una vez adoptados por el OSD, poseen carácter obligatorio y deben ser aceptados por las partes de la diferencia.

Entre los problemas en la OMC subyace el del OA, donde Estados Unidos se ha negado a realizar nombramientos de los jueces de este órgano. Exige que la OMC aborde primero sus preocupaciones en el funcionamiento del OA, por considerar que traspasa sus límites en la interpretación de la revisión judicial, por ejemplo, en casos tales como:

- a) los aspectos de procedimiento. Estados Unidos considera que el OA aborda cuestiones sin haberse planteado por las partes involucradas en la disputa que los jueces se demoran más del plazo estipulado de 90 días para emitir resoluciones que crean nuevos derechos y obligaciones para sus miembros a través de interpretaciones erróneas;
- b) la extralimitación judicial.²¹ Estados Unidos ha expresado preocupaciones sustanciales en la interpretación de los jueces del OA para arribar a una resolución jurídicamente correcta. Este tema es considerado muy controvertido y hasta ahora difícil de resolver, en particular porque aún Estados Unidos no ha hecho una propuesta de mejora; y
- c) China. Estados Unidos afirma que China ha jugado con el sistema y obstruido el mecanismo de disputa para, en cierto modo, retrasar cualquier juicio en

¹⁸ El Panel o Grupo Especial está integrado por tres expertos de diferentes países que examinan las pruebas y deciden quien tiene o no la razón. Los miembros de los grupos especiales se eligen de una lista permanente de candidatos con las condiciones requeridas o de otra fuente. Actúan a título personal y no pueden recibir instrucciones de ningún gobierno.

¹⁹ El Consejo General se reúne como OSD para examinar las diferencias entre los miembros de la OMC.

²⁰ OMC, OA, artículo 17, “Examen de apelación”.

²¹ Se considera una extralimitación cuando los jueces, para ejecutar sus resoluciones, se dirijan a autoridades distintas de las designadas como responsables, accediendo a solicitudes no fundadas en la ley o haciendo interpretación de resoluciones de otras autoridades que no les corresponde hacer.

algunos de los cargos que se le imponen, por lo que presiona también para acordar una OMC reformada con nuevas reglas que todos los miembros deben cumplir, incluido el gobierno de China, lo que, entre otros aspectos y como medida de presión, le ha llevado a Estados Unidos a continuar bloqueando el nombramiento de nuevos jueces.²²

Varios miembros han abogado por su desbloqueo, pero hasta la fecha Estados Unidos ha sido indiferente a las propuestas presentadas por otros países para solucionar el *impasse* y resolver los conflictos comerciales. Incluso Estados Unidos ha llegado hasta la amenaza de recortar su contribución al presupuesto de la OMC²³ o salirse de ella,²⁴ lo que es considerado por expertos, analistas, hombres de negocios, entre otras voces, como una enorme equivocación si esto llegara a producirse, ya que podría dañar seriamente el poder y prestigio de Estados Unidos en el mundo: sus productores y agricultores, que descansan en el comercio mundial, enfrentarían altos aranceles a sus exportaciones²⁵ y el comercio internacional vería un patrón de represalias de varios miembros de la OMC contra aquel país, lo cual gestaría una nueva crisis comercial donde es probable que la Unión Americana sea el más perjudicado. Nadie espera este desenlace.

Un primer intento de solución lo realizó la UE en copatrocinio con otros miembros de la OMC (Australia, Canadá, China, Corea, India, Islandia, México, Noruega, Nueva Zelandia, Singapur y Suiza), presentando una propuesta revisada en 2018²⁶ sobre cambios para mejorar los procedimientos del OA y poner fin al bloqueo de Estados Unidos de la siguiente forma:

- a) estableciendo nuevas normas que aclaren los casos donde los jueces salientes del OA pueden durar lo necesario para completar los procedimientos de recurso en los que estén trabajando;
- b) garantizando que los procedimientos del OA terminen a tiempo, respetando

²² Legalmente son siete jueces. Quedaban tres al 10 de diciembre de 2019. Ese día se jubilaron dos más y hoy queda sólo uno.

²³ “Estados Unidos hace su oferta para mantener la OMC en funcionamiento” en *Portafolio*, 26 de noviembre de 2019.

²⁴ El senador republicano Josh Hawley introdujo una resolución el Senado (S. J. Res.71) el 7 de mayo, y el senador De Fazio Pallone (H. J. Res.89) hizo lo propio el 12 de mayo en el Comité de Medios y Arbitrios. Ambas tenían el objetivo de retirarlo de la OMC. Cada cinco años hay posibilidad de discutir en el Senado la participación de Estados Unidos en la OMC.

²⁵ Brian Riley, “Sen. Hawley is entitled to his opinion on trade, but not his own facts”, NTU, Estados Unidos, 5 de mayo de 2020.

²⁶ “Propuesta revisada” (WT/GC/W/752/Rev.2), 11 de diciembre de 2018.

- el plazo de 90 días fijados en la normativa, a menos que las partes en la disputa acuerden otra cosa;
- c) aclarando que, entre los asuntos jurídicos de los que conoce el OA, no se incluya el sentido de la legislación nacional;
- d) indicando que el OA debería únicamente tratar aquellas cuestiones necesarias para resolver las diferencias;
- e) organizando reuniones anuales entre los miembros de la OMC y el OA para debatir abiertamente tendencias y cuestiones sistémicas de la jurisprudencia; y
- f) incluyendo normas para garantizar que el proceso de selección de los jueces del OA comience automáticamente cuando un puesto se quede vacante y asegurar una transición ordenada respecto a los miembros salientes.

China, India, la UE y Montenegro han propuesto garantizar la independencia y la imparcialidad del OA, mejorar su eficiencia y dar un único mandato más extenso (de seis a ocho años) a los jueces del OA, lo que aclara que el proceso de selección para reemplazar a los jueces salientes del OA será lanzado automáticamente a más tardar en x [i.e. 6] meses antes de terminar su mandato, así como aumentar de siete a nueve jueces a tiempo completo para contribuir así al rendimiento del OA²⁷ y se supone, además, para prevenir el aumento de casos.

Sin el nombramiento de nuevos jueces y con sólo un integrante, el OA quedó inoperante desde el 11 de diciembre 2019 y no puede pronunciarse sobre nuevos casos por el bloqueo que Estados Unidos mantiene en la renovación de jueces.²⁸ Empero, ello no ha significado una total parálisis del ESD, porque seguirá vigente operando para resolver conflictos en los órganos reguladores de la OMC vía consultas, oficios de mediación, paneles de solución de controversias y otros mecanismos incluidos en el ESD.²⁹

Un análisis de Krysztuf y Pauwelín considera que el enojo de Estados Unidos ante los jueces individuales puede estar mal dirigido. Afirmar que las quejas de ese país sobre el proceso de apelaciones están equivocadas y que sería buen momento examinar el mandato de la Secretaría y el proceder de diplomáticos y abogados privados que litigan disputas de la OMC, pues sugieren que los negociadores comerciales

²⁷ Propuesta revisada (WT/GC/W/753/Rev.1), 11 de diciembre de 2018.

²⁸ Eso significa que la OMC no podrá escuchar ni pronunciarse sobre más de 60 casos de resolución que están pendientes.

²⁹ Al suspenderse el OA el proceso puede continuar en el ESD bajo la figura del arbitraje (artículo 25), por lo que los países en disputa cuentan con la posibilidad de negociar un acuerdo de arbitraje para revisar la sentencia del panel. La UE y Canadá, por ejemplo, concluyeron en julio de 2019 un acuerdo temporal de aplicación para preservar el sistema de arbitraje de la OMC, buscando tener el mismo efecto vinculante bajo las reglas de arbitraje del ESD de la OMC.

tienen que actualizar y aclarar los textos legales para que los jueces de la OMC realicen su trabajo, “lo que puede proporcionar una guía crítica para el OA”.³⁰ Sin embargo, Estados Unidos sigue sin presentar alguna propuesta de mejora sobre el funcionamiento del OA, lo que parecería querer volver a tiempos del GATT para “bloquear” decisiones de los paneles. Nadie, desde luego, lo permitiría.

Asimismo, 33 profesionales latinoamericanos vinculados al comercio internacional, denominados Grupo de Punta del Este, sostienen que lo que está en juego es la seguridad jurídica de las normas de la OMC representadas en el MSD y su OA, teniendo consecuencias negativas como el consecuente aumento de la incertidumbre para operadores comerciales, inversores, consumidores y gobiernos, y que ello “está debilitando las perspectivas de expansión económica a corto plazo, y en el largo coarta el potencial del comercio internacional como instrumento para impulsar el crecimiento y financiar el desarrollo”.³¹

Con el fin de tratar de avanzar en este asunto, en una reunión informal de ministros de la OMC realizada al margen de la reunión de Davos en enero 2020, la UE, China, Canadá, México, Rusia, y más de una docena de países lanzaron un breve comunicado sobre la reforma de la OMC para negociar un proceso de apelación provisional y continuar trabajos hacia su solución permanente. El 27 de marzo se logró el acuerdo de apelación provisional, que operará conforme al artículo 25 del ESD, donde las Partes y cualquier otro miembro OMC interesado en firmar usarán para resolver una disputa.³² En éste no participa Estados Unidos y aún están ausentes Japón, India y Corea del Sur. El acuerdo refleja en gran medida la mecánica del OA, y el grupo de árbitros puede incluir antiguos miembros del OA. El acuerdo fenecerá cuando Estados Unidos termine el bloqueo de jueces, se nombren unos nuevos y el OA funcione de manera plena.

Desde 1995 se han planteado 592 casos o diferencias en la OMC,³³ sin que ello signifique que todos los casos sean pleitos o diferendos que terminan en sus últimas instancias, sino que cerca de dos terceras partes de los asuntos normalmente lograron resolverse en las instancias de consulta y mediación. El sistema posee un alto índice de cumplimiento, evidenciando su éxito, autoridad y legitimidad, lo cual habla de mecanismos muy efectivos para llegar a las soluciones antes de utilizar las últimas instancias. La OMC

³⁰ Krzysztof J. Pelc y Pauwelin, Joost, “The WTO’s trade dispute appeal system could end on Dec. 10. Here’s what you need to know” en *The Washington Post*, 5 de diciembre de 2019.

³¹ Grupo de Punta del Este, Manifiesto, “En defensa del multilateralismo y la reforma de la OMC”, febrero 2019.

³² *Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU*, 25 de julio de 2019.

³³ Estados Unidos es el mayor usuario de litigios en OMC: 123 como reclamante y 152 como demandado de 1995 a 2018.

ha publicado más de 350 fallos,³⁴ y hoy los miembros están abocados a encontrar un resultado positivo en el tema del OA por ser una pieza fundamental en el ESD.

El sistema no ha estado exento de críticas. Destacan en particular las medidas adoptadas de manera unilateral por algunos miembros de la Organización (Estados Unidos-China), en lo que se ha dado en llamar una “guerra comercial”, que subrayan la complejidad del asunto. Como ya lo ha señalado el director general de la OMC, Roberto Azevêdo, las discrepancias entre los principales actores son un “problema político y no técnico”,³⁵ que exceden las cuestiones jurídicas y requieren su solución en un ámbito diferente.

Para México aplicar el ESD ha sido positivo. Permite que funcionarios mexicanos se sienten en igualdad de circunstancias jurídicas, que se sometan los casos y las preocupaciones de nuestro país, en particular los que se puedan gestar con sus principales mercados de exportación, y que se ventilen en el seno de este instrumento. Sobre el *impasse* del OA, si bien México ve con preocupación la situación, el nuevo acuerdo de apelación del que forma parte con la UE y otros países, sin ser la panacea, es una alternativa provisional para tener operando el sistema de solución de diferencias y seguir realizando trabajos internos en la OMC o externos, según sea el caso, para lograr solucionar este asunto.

3) Pilar legislativo: reactivar y fortalecer la función negociadora de la OMC para incorporar nuevas disciplinas comerciales

La Ronda Uruguay fue el octavo ciclo de negociaciones y la más grande reforma del sistema internacional de comercio desde el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando se creó el GATT.³⁶ Su mayor aportación fue la baja de los aranceles promedio mundiales de cerca de 50 por ciento en 1947 a sólo 10 por ciento al concluir la fase en 1994. Esta modificación le permitió a la OMC entrar en vigor en 1995.

La OMC cuenta con 164 miembros y 22 países están en proceso de adhesión.³⁷ Todas las grandes economías del mundo forman parte de este sistema económico

³⁴ Mayor información de estos casos en el portal de solución de diferencias de la OMC.

³⁵ Azevêdo afirmó: “Sobre la guerra comercial y cómo detenerla (...) no es algo que una medida técnica aquí o allá vaya a resolver. Esta es una situación política (...) Una solución sólo se puede encontrar a través de discusiones y compromiso de más alto nivel”. Tom Miles, “WTO chief sees trade war ending in political talks” Reuters, 25 de julio de 2018.

³⁶ El GATT establece una serie de principios fundamentales para el comercio de mercancías, como la no discriminación (el trato de la nación más favorecida –excepto para los acuerdos comerciales regionales– y el trato nacional), la transparencia y el arancel como único instrumento de protección.

³⁷ Estos países son: Andorra, Argelia, Azerbaiyán, Bahamas, Bielorrusia, Bután, Bosnia y Herzegovina, Comoras, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Irán, Iraq, Libia, República Árabe Siria, República Libanesa, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Timor-Leste y Uzbekistán.

único que abarca 98 por ciento del comercio mundial de bienes y servicios, que en 2018 alcanzó la cifra de 25.28 billones de dólares.³⁸ No sólo se ocupa del comercio de bienes, sino también del movimiento transfronterizo de servicios, capital, ideas y personas, y establece reglas multilaterales vinculantes en cuestiones no arancelarias relacionadas a normas de comercio dentro de las fronteras nacionales.

Esto ha ayudado a elaborar un marco jurídico más sólido y claro para el comercio internacional, toda vez que la historia del GATT y de la OMC ha estado delimitada por la adopción periódica de nuevas esferas de interés y responsabilidad en la formulación de normas para adaptarse a las nuevas situaciones y circunstancias que se presentan en la economía mundial y que, ante el panorama económico internacional actual, no es la excepción. En este pilar legislativo se examinan y negocian los siguientes temas:

a) subsidios a la pesca.³⁹ En más de un decenio y medio se han realizado intensas negociaciones para aclarar y mejorar las normas sobre subsidios a la pesca.⁴⁰ Los trabajos en el Grupo Negociador de Normas buscan finalizar un acuerdo multilateral para prohibir y, en algunos casos, disciplinar el otorgamiento de subvenciones que se han identificado como los mayores causantes de la sobrepesca a nivel mundial.⁴¹ Hay debates y propuestas y se cuenta con un documento inicial de trabajo (TN/RL/w/274/Rev.6) para tratar de cumplir con los tiempos en la negociación hacia el objetivo que se ha propuesto.

En la reunión informal del Grupo de Negociación sobre las Normas celebrada el 25 de junio de 2020, el presidente de dicho equipo presentó a los jefes de delegación un “texto consolidado de negociación” que contiene disciplinas en materia de pesca en previsión de la etapa de negociación basada en textos, y el 21 de julio habría un encuentro sustantivo para que los miembros compartieran sus comentarios y el presidente sugiriera los pasos para la reunión de otoño. Dado que concluir un acuerdo multilateral sobre subsidios a la pesca en 2019 no fue posible, esta meta debería llegar en un acuerdo integral y efectivo en este año para dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible 14.6 de la Organización de Naciones Unidas (ONU)⁴² y al mandato de la Conferencia

³⁸ OMC, “El crecimiento del comercio mundial pierde impulso en tanto que persisten las tensiones comerciales”, comunicado de prensa núm. 837, 2 de abril de 2019.

³⁹ Las negociaciones de subsidios a la pesca forman parte de la Ronda Doha. La VI Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005, recomendó prohibir diversas formas de subsidios que contribuyan a la sobrecapacidad y la sobrepesca.

⁴⁰ OMC, “Introducción subsidios a la pesca”. Hoy 90 por ciento de las poblaciones de peces está totalmente explotado.

⁴¹ La UE, Japón, China, Estados Unidos y Rusia son los que más gastan en subsidios a la pesca.

⁴² El objetivo 14.6 de la ONU debe cumplirse en 2020. Compromete a los Estados miembros a prohibir ciertas formas de pesca que favorecen la sobrecapacidad y la pesca excesiva, eliminando las subvenciones que coadyuvan a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, y que los países deben abstenerse de introducir nuevas subvenciones de esa índole.

Ministerial de la OMC celebrada en Buenos Aires en 2017;⁴³ de no ser posible este año, el texto se concluiría para adopción ministerial en la próxima MCM12 de la OMC;

b) comercio electrónico.⁴⁴ “Exclusivamente a los efectos del programa de trabajo, y sin perjuicio de sus resultados, se entiende por comercio electrónico la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos”.⁴⁵ Cuatro órganos de la OMC aplican este programa (el Consejo del Comercio de Servicios, el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo de los ADPIC, y el Comité de Comercio y Desarrollo) y han presentado informes en estas instancias, donde ofrecen panoramas generales de debates y progresos realizados. El comercio electrónico crece con fuerza: los compradores electrónicos a nivel mundial se ubican ya en 1 500 millones y 63 por ciento de los usuarios de *Internet* realizan compras en línea.⁴⁶ El 10 de diciembre de 2019 el Consejo General adoptó una decisión sobre la moratoria de este comercio hasta junio 2020⁴⁷ y es probable que se amplíe a junio de 2021.

78 miembros iniciales, incluidos la UE y Estados Unidos, están negociando una Declaración Conjunta sobre Comercio Electrónico para establecer reglas sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio.⁴⁸ En junio de 2019 este tema recibió impulso en la Cumbre del G20 al acordarse la Declaración de Osaka sobre la Economía Digital,⁴⁹ con el compromiso de lograr “progresos importantes” en las negociaciones para la MCM12. La economía digital incluye tecnologías digitales como impresión 3D,⁵⁰ inteligencia artificial,⁵¹ *Internet* de las cosas⁵² y las cadenas de

⁴³ Mandato de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, 18 de septiembre de 2017.

⁴⁴ Hoy participan 84 miembros, incluido México, y representan más del 90 por ciento del comercio electrónico mundial.

⁴⁵ OMC/AGCS, “Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico” (WT/L/274), 30 de septiembre de 1998.

⁴⁶ Véase *Foreign Affairs Latinoamérica*, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), México, 10 de abril de 2019.

⁴⁷ OMC, Comercio electrónico, “Decisión adoptada por los miembros de la OMC”, en virtud de la cual éstos no deberán imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas, diciembre 2019.

⁴⁸ OMC, “Declaración Conjunta sobre Comercio Electrónico (WT/L/1056), 25 de enero de 2020.

⁴⁹ Cumbre G20 Japón, “Declaración de Osaka sobre Economía Digital, 28 de junio de 2019.

⁵⁰ Proceso por el cual se crean objetos físicos colocando un material por capas con base en un modelo digital. Requiere que el *software*, *hardware* y los materiales trabajen en conjunto. La tecnología de impresión 3D se usa para crear prototipos y piezas simples hasta productos finales muy técnicos, como piezas para aeronaves, edificios ecológicos, implantes médicos para salvar vidas y órganos artificiales que se producen con capas de células humanas.

⁵¹ No hay una definición exacta aún, pero se interpreta a la inteligencia artificial como a una revolución porque supone una forma completamente nueva de que un *software*, un robot, ponga en práctica una tarea que los humanos le encomiendan.

⁵² *Internet* de las cosas es una traducción de la expresión en inglés *Internet of Things* (IoT), que describe un escenario en el que diversas cosas están conectadas y se comunican. Esa innovación tecnológica

bloques (*blockchain*),⁵³ que influyen en la reconfiguración de la estructura económica, en particular en la naturaleza y composición entre lo que se puede producir y comerciar, cuyas principales consecuencias que se buscan, entre otras, son reducir costos y el progreso económico.⁵⁴

Dada la creciente importancia de esta economía, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) publicó en 2017 documento afirmando que:

La próxima revolución de producción ocurrirá por una confluencia de tecnologías. Éstas abarcan desde una variedad de tecnologías digitales (por ejemplo, impresión 3D, *Internet* de las cosas, robótica avanzada) nuevos materiales (por ejemplo basados en bio y nano) hasta nuevos procesos (por ejemplo producción basada en datos, inteligencia artificial, biología sintética) (...) y previene que, a medida que estas tecnologías transforman la producción, tendrán consecuencias de largo alcance para la productividad, el empleo, las habilidades, la distribución del ingreso, el comercio, el bienestar y el medio ambiente.⁵⁵

c) la Declaración sobre Género. A la par de la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC, en diciembre de 2017, 121 miembros y observadores de esa organización acordaron apoyar la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres,⁵⁶ que tiene por objeto aumentar la participación de las mujeres en el comercio vía la eliminación de obstáculos y fomentar la igualdad y el empoderamiento económico de éstas. En dicha declaración se reconoce que la política comercial puede contribuir a la igualdad de género y a dicho empoderamiento y que, a su vez, esa igualdad y el empoderamiento son elementos fundamentales para lograr el desarrollo sostenible.

tiene como objetivo conectar los ítems que usamos diariamente a *Internet*, con el objetivo de aproximar cada vez más el mundo físico al mundo digital.

⁵³ Es un registro público donde se comparten todas las transacciones jamás realizadas sobre algo en concreto, impidiendo de esta manera que se produzcan falsificaciones. Por ello se ha convertido en una pieza fundamental para las monedas virtuales, como por ejemplo el *Bitcoin* (moneda digital que puede utilizarse para intercambiar bienes y servicios como cualquier otra moneda en donde sea aceptado). Puede intercambiar todo tipo de propiedades como un sistema de votación electrónico, almacenamiento en la nube, registros públicos, eliminación de intermediarios, entre otras varias aplicaciones.

⁵⁴ OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2018. El futuro del comercio mundial: cómo las tecnologías digitales están transformando el comercio mundial*. Se reconoce que la tecnología no sólo agiliza, sino también transparenta procesos.

⁵⁵ OECD, *The Next Production Revolution. Implications for Governments and Business*, mayo 2017.

⁵⁶ OMC, Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, “Declaración conjunta sobre comercio y empoderamiento económico de las mujeres”, diciembre 2017.

Aunque no es un instrumento jurídicamente vinculante, esta declaración constituye un paso muy importante en el plano multilateral hacia la incorporación de la perspectiva de género en las políticas comerciales nacionales y demuestra que la comunidad del comercio internacional no se ha limitado a tratar el comercio como un ámbito neutro en cuanto al género, sino que ha ido más allá, pues se trabaja en construir un SMC más inclusivo que permita a más mujeres participar en el comercio y aprovechar los beneficios económicos del comercio mundial. Este documento puede lograr un acercamiento entre las comunidades del comercio, los derechos humanos y los marcos jurídicos. Al respecto, los ministros expresaron su firme determinación de presentar un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de la Declaración sobre Género en la MCM12 de la OMC;

d) agricultura. La agricultura es uno de los temas más importantes y delicados desde el punto de vista político del programa de negociación de la OMC. Las negociaciones agrícolas, que incluyen varios subtemas, ya llevan varios años y buscan la reforma del comercio agropecuario encaminada a lograr, entre otros aspectos, “Mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de la ayuda interna causante de distorsión del comercio (...)”.⁵⁷

Las negociaciones tienen lugar en las reuniones del Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria. Varios países consideran que las negociaciones agrícolas son alta prioridad, pero los negociadores no han avanzado sustancialmente debido en gran parte a posiciones muy arraigadas. En los últimos meses, antes de la pandemia, muchos negociadores consideraban que las conversaciones debían de ser revitalizadas y ser más específicas, y los debates se debían centrar en “elementos y procesos” con miras a un acuerdo de transparencia y un marco específico para futuras discusiones como posibles resultados en la MCM12. Sin embargo, está por verse la voluntad política de los principales actores de estas negociaciones para imprimirles mayor dinamismo y tratar de concluir las discusiones.

e) Trato Especial y Diferenciado (TED). Los Acuerdos de la OMC contienen disposiciones especiales que confieren a los Países en Desarrollo (PED) derechos especiales que les brinda la posibilidad de otorgarles un trato más favorable que a los demás miembros de la OMC. Las disposiciones especiales sobre el TED comprenden: períodos más largos para aplicar los acuerdos y los compromisos, medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países, disposiciones que exigen a todos los miembros de la OMC que salvaguarden los intereses comerciales de los PED; y asistencia para ayudar a los PED a crear la capacidad necesaria para realizar trabajos

⁵⁷ OMC, punto 13, “Programa de Doha para el Desarrollo”, 14 de noviembre de 2001.

relativos con la OMC, gestionar las diferencias y aplicar las normas técnicas.⁵⁸

Un desafío al que se enfrenta la OMC es mantener el TED para los PED, tema en el que Estados Unidos los ha acusado, en particular a China e India, de beneficiarse injustamente de su condición bajo el régimen OMC, al permitir a estos países, incluidas los dos mencionados, adherirse a normas menos onerosas, como períodos más largos de cumplimiento, sin violar los reglamentos de la Organización.

En la primera de sus dos propuestas Estados Unidos considera que la totalidad de las normas se aplica a unos pocos miembros (los países desarrollados) y sólo algunas de ellas se aplican a la gran mayoría; “esto es insostenible”, dice, y concluye que “la imposibilidad de establecer diferencias entre los miembros lleva a la OMC por el camino del fracaso de las negociaciones, y que la institución podría dejar de ser pertinente, si sigue anclada en el pasado y no es capaz de negociar disciplinas que permitan hacer frente a los desafíos del hoy o del mañana, mientras otras instituciones internacionales siguen adelante”.⁵⁹

En la segunda de sus propuestas Estados Unidos fue más explícito, proporcionando cuatro criterios para graduar a algunos países en desarrollo de las reglas de la OMC y que no sigan gozando del TED. Estos criterios de exclusión consisten en que un país en desarrollo tenga: membresía o adhesión a la OCDE; membresía al G20; clasificación como país de “ingreso alto” por el Banco Mundial, y que sea un país que tenga 0.5 por ciento o más de participación en el comercio global.⁶⁰

Varios PED han reaccionado de manera negativa indicando que los criterios presentados por Estados Unidos nada tienen que ver con el comercio.⁶¹ Afirman que existe una enorme paradoja: mientras Estados Unidos y otros países desarrollados siguen disfrutando del TED en el acuerdo de agricultura, otorgando subsidios a sus agricultores, éstos siguen operando con impunidad. Afirman que “a pesar de la reducción de la contribución de la agricultura al Producto Interno Bruto (PIB) de Estados Unidos, el subsidio por agricultor en ese país es 70 veces mayor que el de China, 176 veces mayor que el de Brasil y 267 veces mayor que el de la India”.⁶²

En una de las conclusiones que se establecen en el punto 6.2. del documento WT/GC/W/765/Rev.1, presentado por China, India y cinco PED más, se subraya que:

⁵⁸ La base jurídica para el TED, adoptada en 1979, está plenamente sustentada en la llamada “cláusula de habilitación” (*enabling clause*) del GATT/OMC.

⁵⁹ 1ª propuesta de Estados Unidos (WT/GC/W/757/Rev.1), 14 de febrero de 2019.

⁶⁰ 2ª propuesta de Estados Unidos (WT/GC/W/764), 15 de febrero de 2020.

⁶¹ Destacan sobre este tema (TED) los documentos de China, India, Venezuela, Sudáfrica (WT/GC/765) y en particular el WT/GC/W/765/Rev.1, de China, India, Sudáfrica, Venezuela, Laos, Bolivia, Kenia y Cuba. Los dos son muy ilustrativos.

⁶² Extraído del párrafo 2.9 del documento WT/GC/W/765, 18 de febrero de 2019.

Como derecho fundamental conferido a todos los miembros en desarrollo, cada PED, sobre la base de su situación particular, decidirá por sí mismo si acogerse o no al TED, y decidirá también cuándo, dónde, cómo y en qué medida hacerlo. Ningún otro miembro tiene derecho a interferir en una decisión auto declarada de ese tipo. De no haber sido así, la OMC no habría podido crecer hasta alcanzar su magnitud actual ni formular un sistema basado en normas tan completo mediante rondas de negociaciones multilaterales. Cualquier intento de debilitar el TED estaría en conflicto con la premisa fundamental de igualdad y equidad que sustenta un marco de tratados internacionales en un contexto en el que hay tanta diversidad de miembros como el de la OMC.⁶³

Ya desde tiempos remotos, el mismo Thomas Jefferson (1743-1826) decía que no hay nada más desigual que dar un trato igual a personas desiguales, en tanto que Aristóteles, en su *Moral a Nicómaco*, lo expresó como sigue: “Tan injusto es tratar desigual a los iguales como igual a los desiguales”.⁶⁴ México analiza con cuidado las propuestas y debates sobre el TED, toda vez que Estados Unidos lo menciona en su segunda propuesta y, en su momento, reaccionará de acuerdo a sus necesidades e intereses, conforme a su grado de desarrollo;

f) facilitación de las inversiones. La cuestión de un acuerdo multilateral sobre las inversiones no es nueva en la OMC: las primeras iniciativas se remontan a 1947, cuando las negociaciones para crear una Organización Internacional de Comercio incluían también normas que contenían los temas relacionados con las inversiones internacionales. En la primera conferencia ministerial de la OMC, llevada a cabo en Singapur en diciembre de 1996, los ministros no pudieron consensuar cuatro temas incluidos en la agenda⁶⁵ y decidieron establecer un grupo de trabajo sobre la relación entre comercio e inversiones, con el objetivo de hacer una labor analítica y exploratoria.

Algunos acuerdos de la OMC tienen disposiciones relativas a inversión, tales como el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), específicamente en términos de servicios suministrados en el “Modo 3”, que refiere a aquellos servicios proporcionados por “un proveedor de servicios de un miembro, a través de presencia comercial en el territorio de otro miembro”, tal como se describe en el artículo I: 1.c del AGCS.

El Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio se aplica sólo a medidas que afectan al comercio de mercancías, donde se reconoce que ciertas medidas en materia de inversiones pueden tener efectos de

⁶³ *Ibidem*, párrafo 6.2.

⁶⁴ Alma Salas Montiel, “El problema moral de la desigualdad”, 20 de junio de 2015.

⁶⁵ Los cuatro temas controversiales de los llamados “temas de Singapur” fueron comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

restricción y distorsión del comercio y se estipula que ningún miembro aplicará ninguna medida que esté prohibida por las disposiciones del artículo III (trato nacional)⁶⁶ o el artículo XI (restricciones cuantitativas)⁶⁷ del GATT.

El Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC también contiene algunas disposiciones relativas a la inversión, como se destaca en su artículo 70 sobre protección de la materia existente.

La inversión también se incluye en el Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública (ACP) de 1994 y su revisión de 2011. Por ejemplo, el artículo IV sobre los principios generales revisados del ACP incluye, dentro de su disposición sobre no discriminación, el requisito de que las partes del ACP no “traten a un local proveedor establecido menos favorablemente que otro proveedor establecido localmente sobre la base del grado de afiliación o propiedad extranjera”, como se especifica en el artículo IV: 2 (a). El subpárrafo posterior de la disposición de no discriminación señala que las partes no pueden discriminar contra un “proveedor establecido localmente” en función de donde ese proveedor ha obtenido los bienes y servicios en oferta.⁶⁸

De los cuatro temas de Singapur, después de 10 años de difíciles negociaciones en la OMC, fue hasta 2013, en la Conferencia Ministerial en Bali, donde se logró acordar un Acuerdo Multilateral sobre la Facilitación del Comercio (AFC).⁶⁹ Para la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, se presentaron propuestas para avanzar en el tema de facilitación de las inversiones, donde se acordó, por iniciativa de más de 70 miembros que representan cerca de 72 por ciento del comercio y 66 por ciento de la Inversión Extranjera Directa (IED), entablar debates estructurados para la facilitación de la inversión con la finalidad de mejorar la transparencia y la previsibilidad de las medidas de inversión, como los requisitos de publicación y notificación; racionalizar y acelerar los procedimientos y requisitos administrativos (es decir, reducir la burocracia); mejorar la cooperación internacional, el intercambio de información, el intercambio de mejores prácticas y las relaciones con las partes interesadas relevantes,

⁶⁶ El principio de “trato nacional” señala que las mercancías importadas y las producidas en el país deben recibir el mismo trato, al menos después de que las mercancías extranjeras hayan entrado en el mercado. Lo mismo es para los servicios extranjeros y nacionales y en el de marcas de fábrica o de comercio, derechos de autor y patentes extranjeras y nacionales. Este principio figura también en los tres principales acuerdos de la OMC: GATT, AGCS y ADPIC.

⁶⁷ Su ámbito de aplicación comprende todas las prohibiciones o restricciones –aparte de los aranceles u otros impuestos– que los miembros estén aplicando o mantengan en relación con la importación o la exportación de mercancías.

⁶⁸ Robert D. Anderson y Anna Caroline Müller, *Key Design Features and Significance for Global Trade and Development* (WTO Working Paper), enero 2017.

⁶⁹ Existen aquí paralelismos con la negociación del AFC, que sirve de inspiración para futuros trabajos en inversiones. El enfoque práctico basado en acumulación progresiva ayuda a encontrar un terreno común e identificar asuntos de interés.

incluida la prevención de disputas, y facilitar la participación de los países en desarrollo y los países menos adelantados en los flujos de inversión mundiales, es un objetivo central del marco.⁷⁰

Asimismo, conforme a lo solicitado por los miembros participantes en la reunión “balance y próximos pasos”, celebrada el 18 de julio de 2019, el Coordinador de la misma preparó y circuló un documento inicial de trabajo bajo su responsabilidad denominado “Debates estructurados sobre facilitación de inversiones para el desarrollo” (NF/IFD/RD/39), que tiene como fin ayudar a los miembros a desarrollar más los elementos para ir construyendo el marco multilateral sobre facilitación de inversiones para el desarrollo.

Los temas de acceso al mercado, la protección de la inversión y la solución de controversias entre inversionistas y el Estado, quedan fuera de estas discusiones. Las pláticas buscan aclarar la relación e interacción del marco con las disposiciones existentes de la OMC, con los compromisos actuales de inversión entre los miembros de la Organización y con el trabajo de facilitación de inversiones de otras organizaciones internacionales.⁷¹ Desde noviembre de 2019 cerca de 100 países miembros, México incluido, apoyaron la Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones, y emitieron una revisión de dicha Declaración (WT/L/1072/Rev.1), donde reconocen:

La relación cada vez más fuerte entre el comercio y las inversiones y la función clave que desempeñan para potenciar el desarrollo en la economía mundial actual, (...) la necesidad de una cooperación internacional más estrecha para crear un entorno más transparente, eficaz y previsible para facilitar las inversiones transfronterizas (...) Estamos decididos a intensificar la labor con el fin de seguir desarrollando el marco para facilitar las IED, y a trabajar con miras a lograr un resultado concreto sobre la facilitación de las inversiones para el desarrollo en la MCM12 de la OMC.⁷²

⁷⁰ Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo, 13 de diciembre de 2017. Como retrospectiva, cabe señalar que en marzo de 2017 Rusia circuló la primera contribución escrita (JOB/GC/120) sobre facilitación de inversiones. Un enfoque semejante (JOB/GC/121) fue respaldado por los países del MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia) y Amigos de la Facilitación de Inversiones para el Desarrollo, donde participaron varios miembros de PED. Ambos grupos celebraron reuniones y talleres informales a lo largo de 2017 para discutir y considerar medidas que los miembros podrían tomar para facilitar las inversiones. Después China circuló su contribución (JOB/GC/123) sobre el tema. Pero fue la Declaración Ministerial Conjunta sobre Facilitación de Inversiones para el Desarrollo (WT/MIN(17)/59) la que finalmente lanzó el tema a nivel multilateral.

⁷¹ La UNCTAD, la OCDE y el Banco Mundial han incorporado el tema de inversiones en sus agendas de trabajos.

⁷² Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo, 22 de noviembre de 2019.

Figura 1
Copatrocinadores de la Declaración Conjunta
sobre la Facilitación de las Inversiones, Rev.1, 22 de noviembre de 2019



Fuente: Sofía Baliño, Martin Dietrich Brauch y Rashmi Jose, *Investment Facilitation: History and the Latest Developments in the Structured Discussions*, International Institute for Sustainable Development, Ginebra, enero 2020, p. 2.

Si bien aún existen resistencias de algunos miembros, en Ginebra se centran esfuerzos en debates estructurados de forma abierta, transparente e inclusiva para que en la próxima MCM12 se convengan las modalidades en un “texto simplificado” para lograr un resultado significativo hacia la negociación de un marco multilateral para facilitar las inversiones;

g) aumento de la participación de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en el comercio internacional.⁷³ Existe interés en examinar la participación de las MIPYMES en el comercio internacional, la forma en que la situación comercial mundial está cambiando para las MIPYMES, y lo que el SMC hace y puede hacer para promover una mayor participación de las MIPYMES en los mercados globales que garanticen un desarrollo económico socialmente más inclusivo. Las MIPYMES representan 95 por ciento de todas las empresas del mundo, 60 por ciento del empleo y contribuyen a alrededor de 35 por ciento del PIB en las economías en desarrollo y 50 por ciento en

⁷³ En diciembre de 2017, 88 miembros (México entre ellos) que representan 78 por ciento de las exportaciones a nivel internacional crearon el Grupo de Trabajo Informal sobre las MIPYMES. El coordinador general para 2020 es Uruguay

los países desarrollados. Además, emplean a muchas mujeres y jóvenes, y muchas mujeres dirigen MIPYMES.⁷⁴

En el auge de las cadenas globales de valor ha jugado un papel vital la revolución de las TIC que ayudan a facilitar más las formas indirectas de internacionalización y participación de las MIPYMES en estas cadenas, y donde plataformas en línea como www.globaltradehelpdesk.org proporcionan información para analizar y comerciar con mercados potenciales, ayudando en suplir la falta de conocimientos sobre el tipo y la calidad de los productos y las tecnologías que requieren los mercados mundiales, así como en encontrar clientes y reducir la incertidumbre y los riesgos asociados al participar en los mercados extranjeros.⁷⁵

En este sentido, en la OMC se busca crear un SMC más inclusivo que contribuya a liberar el potencial comercial de estas empresas. Entre las normas multilaterales que reducen costos variables y fijos están las contenidas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el AFC, que permiten crear condiciones de igualdad en el comercio, al mitigar algunas dificultades que enfrentan las MIPYMES que realizan una actividad comercial. Se espera, en la MCM12, emitir una declaración o directriz explícita sobre el tipo de labor sustantiva que los miembros deban realizar en este tema.

h) iniciativas sobre reglamentaciones nacionales relacionadas con los servicios.⁷⁶ En 1999 se estableció un Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional. En el párrafo 4 del artículo VI del AGCS y la Decisión relativa a la reglamentación nacional (S/L/70) se establece que los miembros elaborarán las disciplinas necesarias para asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios. Además, cada miembro se debe asegurar que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial. Estas disciplinas buscan garantizar que esas prescripciones se basen en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicio; no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio, y en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro de servicios.

⁷⁴ Roberto Azevêdo: “es esencial abordar los problemas a los que se enfrentan las MIPYMES” (26 de junio de 2020).

⁷⁵ Por su parte, México apoya a las MIPYMES de manera digital. Derivado del T-MEC, la Secretaría de Economía ha señalado que 6 mil 150 empresas se han registrado en la plataforma “Mercado Solidario”, herramienta que busca motivar e impulsar a las MIPYMES en México para que ofrezcan sus servicios a nivel nacional e internacional a través de *Internet*.

⁷⁶ 60 miembros examinan nuevas disciplinas en este tema, que representan 73 por ciento del comercio mundial.

El 23 de mayo de 2019 59 miembros de la OMC adoptaron una Declaración Conjunta sobre la Reglamentación Nacional de Servicios y, durante los últimos meses, los miembros han estado trabajando para acordar disciplinas sobre las reglamentaciones nacionales, que se adjuntarán a los compromisos de servicios del AGCS. 22 delegaciones, México incluido, que representan a 49 miembros, ya han presentado sus proyectos indicativos de cronogramas y otros miembros están en proceso de presentar su comunicación.

Existen buenas señales que indican que los miembros de esta iniciativa conjunta sobre regulaciones nacionales estarán listos para cumplir los compromisos firmados en París. Serán buenas noticias para la OMC, que debe mostrar su relevancia en el pilar de elaboración de normas y allanar el camino para un resultado exitoso en este tema en la próxima MCM12. Ello aportaría beneficios reales a todos los proveedores de servicios, en especial a las mujeres y a las PYMES, a través de la reducción de trámites burocráticos, racionalización de procedimientos sobre títulos de aptitud y licencias y más transparencia.

Nuevos temas a incluir en el proceso de reforma

Estados Unidos y la UE apoyan, además de mejorar los procesos de transparencia y notificación y el reforzamiento del ESD, agregar nuevos temas adicionales al proceso de reforma en su pilar legislativo sobre: 1) los subsidios gubernamentales; 2) la disciplina empresarial estatal; 3) la neutralidad de la competencia; 4) la transferencia forzada de tecnología, y 5) el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual.

China considera que los miembros deben buscar primero puntos comunes para resolver los problemas fundamentales y después los problemas de principios para no repetir el fracaso que se percibe en la Ronda Doha. Considera que la reforma de la OMC debería cubrir cuatro áreas específicas para realizar acciones concretas: 1) resolver problemas cruciales y urgentes que amenazan la existencia de la OMC; 2) aumentar la relevancia de la OMC en la gobernanza económica mundial; 3) mejorar la eficiencia operativa de la OMC, y 4) mejorar la coherencia e inclusión en el sistema multilateral de comercio.⁷⁷

Un tema que México podría analizar y presentar en OMC sería el del comercio desde la relación corrupción-integridad y ética empresarial, dado que el comercio ha estado enfocado siempre desde la óptica mercantilista; también combatir la corrupción y el soborno y apoyar la honestidad y ética del empresario son bandera a universalizarse. Un ambiente anticorrupción, transparente y con ética de las empresas daría más

⁷⁷ China, "Propuesta china sobre la reforma de la OMC", 13 de mayo de 2019.

integridad a las relaciones comerciales globales, debido a que un SMC libre de corrupción haría posible que todos sus participantes compitan en un ambiente de menor desigualdad y daría mayor confianza a las inversiones, la estabilidad financiera, al aumento del comercio y aún más al desarrollo.

Otro tema que está tocando la puerta de la OMC y que sin duda guarda ciertas implicaciones, es la relación entre el cambio climático y el comercio, toda vez que el primero está ya considerado como el mayor desafío que enfrenta la comunidad internacional en relación con el desarrollo sostenible. Hay conciencia en que las políticas y medidas relativas al cambio climático afectan el comercio internacional de forma diversa, y a su vez la expansión del comercio mundial puede ser una de las razones por las que el tema de comercio se menciona cada vez más en los debates sobre el cambio climático.

El tema de comercio y cambio climático, sin duda, viene *in crescendo*. El propio Pascal Lamy, antiguo director general de la OMC decía:

Personalmente, yo tengo la firme convicción de que la mejor manera de definir la relación entre el comercio internacional —y de hecho la OMC— y el cambio climático sería a través de un acuerdo internacional consensuado sobre el cambio climático en el que efectivamente intervengan todos los grandes países contaminantes.⁷⁸

Enfrentar el declive del comercio y la pronta aprobación del Director General de la OMC

Los miembros de la OMC esperan superar la pandemia de la COVID-19 y están aplicando mayor coordinación y cooperación en la adopción de diversas medidas de política para contrarrestar la pandemia y procurar que la recuperación económica sea más eficiente, incluyendo apoyo a las PYMES. Pero se necesitará dar una dirección coherente para elaborar políticas comerciales nacionales y continuar aplicando más medidas para mitigar el impacto en las cadenas globales de valor y evitar barreras al comercio. La OMC estimó en abril que más de 80 países habían tomado medidas para restringir exportaciones de equipo médico, materias primas y alimentos para privilegiar el abasto como consecuencia de esta pandemia.⁷⁹

Ante el problema comercial de la COVID-19, los miembros deben realizar esfuerzos concertados para lograr una liberalización arancelaria relevante en productos médicos, equipos y productos farmacéuticos, así como en términos más generales;

⁷⁸ Pascal Lamy: “Los problemas mundiales no se arreglan con soluciones unilaterales (...)”, Copenhague, 26 de junio de 2009.

⁷⁹ T21MX, OMC, Crecen restricciones a exportaciones en respuesta a COVID-19, 24 de abril de 2020.

ampliar el Acuerdo de Tecnología de la Información de 2015; aplicar medidas sanitarias y fitosanitarias basadas en estándares científicos internacionales, y los reglamentos técnicos, las normas y procedimientos de evaluación de la conformidad deben ser no discriminatorios ni crear obstáculos innecesarios al comercio. Hoy se ha visto que los países se han centrado más hacia la economía digital, que es la que está activando mayormente la actividad económica y, en este sentido, será muy importante que los miembros de la OMC aseguren que el SMC sea más sólido cuando se trata de flujos de datos transfronterizos, entre otros aspectos.

Atención prioritaria deberá darse a las PYMES, por medio de la financiación del comercio. En este acápite la OMC considera que 80 a 90 por ciento del comercio mundial depende de la financiación comercial (créditos comerciales y seguros/garantías), en su mayoría a corto plazo.⁸⁰ La OMC lleva varios años participando en una iniciativa para aumentar la disponibilidad de financiación del comercio a las PYMES, desarrollando formas de abordar la escasez del financiamiento e intensificando reuniones presenciales o virtuales con representantes de esta iniciativa⁸¹ para concretarla positivamente, donde propone:

Apoyar los programas de facilitación de financiación del comercio de los bancos multilaterales de desarrollo vía actividades de promoción; aumentar el apoyo al desarrollo de capacidades; mantener un diálogo abierto con los reguladores de financiación del comercio; y continuar rastreando las brechas del financiamiento comercial (...) las nuevas iniciativas hacia el empoderamiento de las mujeres beneficiarán de manera desproporcionada a las pequeñas empresas (y viceversa), por lo que son objetivos que se refuerzan mutuamente.⁸²

Por otra parte, la súbita renuncia del director general de la OMC, Roberto Azevêdo, cuyo segundo periodo concluía el 31 de agosto de 2021, será efectiva el 31 de agosto de este año. Azevêdo adujo razones personales y familiares en su decisión,⁸³ pero su salida prematura se produce en el peor momento que vive la economía mundial desde la Gran Depresión. Es posible le hayan pesado, entre otros, divergencias fundamentales con Estados Unidos, en particular la parálisis del OA, la “guerra

⁸⁰ OMC, “Financiación del comercio”, 3 de julio de 2019.

⁸¹ Entre los representantes de la iniciativa destacan los bancos multilaterales de desarrollo involucrados en finanzas comerciales y aterrizar propuestas con la Secretaría de la Junta de Estabilidad Financiera; las principales instituciones y empresas financieras del sector privado y asociaciones profesionales, como la Asociación de Banqueros de Finanzas y Comercio, la Cámara de Comercio Internacional, Berna Union y la Corporación Financiera Internacional, entre otros.

⁸² Alan Wolff, “Conferencia virtual ante la Asociación de Comercio Internacional de Washington (WITA)”, 9 de abril de 2020.

⁸³ Declaración del Director General de la OMC, 14 de mayo de 2020.

comercial” con China, y la súbita aparición de la COVID-19, que lo hayan llevado a dejar la plaza para que otro director o directora de mayor peso, experiencia, acción y conciliación, le inyecte dinamismo al organismo y sea capaz de tratar con líderes políticos. Lo que en todos los miembros ha quedado claro, más con esta pandemia, es que se requiere más OMC y nuevas disciplinas que eviten que el mundo posterior a la COVID-19 se convierta en una ley de la selva. Como el Consejo Editorial del *Financial Times* afirmó de manera tajante: “La OMC es hoy más necesaria que nunca”.⁸⁴

Toda esta situación ha puesto en evidencia la importancia de la OMC y crea la enorme oportunidad para demostrar su vigencia, por lo que un nuevo Director General deberá ser duro para contrarrestar las fuerzas proteccionistas con una clara presencia de expectativas en el corto y mediano plazo para lograr resultados, que lo lleven a implicarse más en las cuestiones técnicas y de proceso, y buscar una mayor participación de actores gubernamentales de alto nivel, caso ministros o inclusive presidentes de la membresía OMC para tener interlocución directa, estrechar visiones y concretar resultados. Sacar de la parálisis el OA y desfracturar el ESD es prioritario, no debe intimidarse y ser activo. Al respecto, Vincent Lombardi decía: “los ganadores nunca se rinden y los que se rinden nunca ganan”.⁸⁵

Específicamente para este puesto las normas de la OMC requieren que los candidatos tengan amplia experiencia en relaciones internacionales, que abarque experiencia económica, comercial y/o política; un compromiso firme con el trabajo y los objetivos de la OMC; liderazgo comprobado y capacidad de gestión y demostrar habilidades de comunicación. El proceso, que por lo general dura unos seis meses, se concentrará en sólo tres. Durante este tiempo, los candidatos se presentarán a los miembros de la OMC, harán campaña para recibir apoyo y se sentarán para una sesión de preguntas y respuestas con el Consejo General de la OMC. Luego, los tres delegados de más alto rango de la OMC, conocidos como “la *troika*”,⁸⁶ consultarán con los miembros e intentarán llegar a un consenso sobre un candidato final.⁸⁷

Hay un fuerte impulso entre los delegados comerciales de Ginebra para seleccionar a una mujer que lidere la OMC por primera vez. Sin embargo, los defensores del libre comercio como Wendy Cutler, vicepresidenta del Asia Society Policy Institute, con sede en Washington, argumentan que los miembros de la OMC deberían tratar de evitar imponer restricciones de género en el proceso de selección. El candidato también

⁸⁴ Financial Times, “The Editorial Board” en *Financial Times*, 18 de mayo de 2020.

⁸⁵ Cita extraída de *Studio Fitness Sunchales*, 11 de septiembre de 2018.

⁸⁶ Son los embajadores de Nueva Zelandia, Honduras e Islandia (actuales presidentes del Consejo General, Órgano de Solución de Diferencias y Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, respectivamente).

⁸⁷ OMC, “Proceso de selección del Director General de la OMC”, 20 de mayo de 2020, documento WT/L/509.

debe enhebrar una aguja diplomática estrecha que no desagrade a Estados Unidos ni a China, cuyo amargo conflicto por la pandemia está poniendo a prueba su frágil tregua económica.⁸⁸

El Consejo General dio un mes para presentar candidaturas, del 8 de junio al 8 de julio, y México fue el primer país que presentó la candidatura del doctor Jesús Seade, actual subsecretario para América del Norte de la Cancillería. En este sentido, considero que el equipo que se integre en la Cancillería debe realizar una estrategia muy bien coordinada con diversos medios a nivel global, con mayor énfasis en las regiones africana y caribeña por el número de votos que representan, sin descuidar las demás. Ello requerirá invertir tiempo, dinero y esfuerzo, vía fuerte cabildeo por un *lobby* prestigioso contratado y por los embajadores mexicanos en las regiones del globo para llegar a buenos resultados.

Jesús Seade no es un improvisado: tiene excelentes cartas credenciales, prestigio, capacidad de gestión y liderazgo para generar consensos como excelente negociador-puente (mediador). Su ventaja radica en conocer el mundo comercial y político por sus diversos puestos que ha acumulado a nivel internacional, que van de ser asesor del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como director fundador del Departamento Económico de El Colegio de México, hasta sus experiencias como embajador de México ante la OMC, director general adjunto del GATT y de la OMC, jefe negociador del T-MEC con Estados Unidos y Canadá y jefe negociador en la creación, junto con Canadá y la UE, de la actual OMC, que lo posesionan como el candidato mejor y más creíble para el puesto. Además, un *plus* que lo catapulta es ser una persona muy honesta, tener suficiente capacidad comunicativa donde privilegia el diálogo, experiencia técnica y tacto político para imaginar soluciones y en particular un don de trato para diluir las tensiones China-Estados Unidos en la OMC. El gobierno mexicano debe apoyarlo muy fuerte en todo lo altamente necesario.

México: algunas consideraciones de política y participación en la OMC

El panorama mundial es más complejo por la pandemia: preocupan la fuerte contracción de las exportaciones y la desaceleración de las importaciones, debilitando el crecimiento mundial de bienes y servicios. La economía de México, una de las más integradas y altamente dependiente con la economía global,⁸⁹ enfrenta una coyuntura muy complicada. El COMCE⁹⁰ estima que el comercio internacional de México caerá

⁸⁸ Bryce Baschuk, *How the WTO Picks a New Leader and Avoids a Collapse*, 9 de junio de 2020.

⁸⁹ En 2018 representó el 76.7 por ciento de su PIB, según el Banco Mundial.

⁹⁰ Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior (COMCE).

17 por ciento en 2020. Las importaciones también bajarán, ya que se estima un desempleo en México cercano a un millón de personas.⁹¹ El principal socio comercial del país, Estados Unidos, ha entrado en una desaceleración industrial manufacturera, que implica que la producción industrial de México se vea debilitada, pero está en posición de aumentar su participación por la entrada en vigor del T-MEC como pivote para enfrentar la crisis económica y porque con las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China se abren más oportunidades al país.

Hoy la Cuarta Revolución Industrial (4.0)⁹² presenta nuevos retos y oportunidades a México, que aunado a la entrada en vigor del T-MEC, entre otros elementos, hacen necesario rediseñar el modelo económico mexicano bajo la 4T.⁹³ Por ejemplo, revisar estratégicamente su política comercial y establecer una sólida política industrial de Estado (que hoy no existe) para garantizar la mayor inserción de la producción nacional en las cadenas globales de valor para su mejor funcionamiento y con mayor participación del empresariado MIPYME en el comercio de productos de alto valor agregado que, junto con las grandes empresas, lideren una prosperidad incluyente en materia de inversión, industria, empleo, innovación, crecimiento y desarrollo económico más equitativo en el país. En este sentido, es vital:

- a) construir una fuerte estructura productiva interna que proteja de variables y cambios inesperados, establecer una política estratégica⁹⁴ de diversificación⁹⁵ de la matriz del comercio exterior de México en todo su entorno⁹⁶ que incluya nuevos mercados, productos, empresas, sectores y regiones nacionales en su actividad, así como reorientar programas de fomento a exportaciones para sumar participación en el mercado mundial;

⁹¹ *Informador.mx* 10 de junio de 2020.

⁹² Término usado para definir el diseño y la producción en la fábrica inteligente marcada por las tecnologías digitales, físicas y biológicas, tales como nanotecnologías, neuro-tecnologías, robótica e inteligencia artificial, biotecnología, almacenamientos de energías, drones, impresoras 3D o computación cuántica que hoy son parte común de nuestra vida.

⁹³ Se conoce como la Cuarta Transformación (4T) de la vida económica, política y social del México de hoy, bajo un auténtico Estado de derecho, humanismo, confianza, seguridad, valores, crecimiento, progreso, desarrollo y bienestar.

⁹⁴ Entendiendo como política los planes, prácticas, criterios y programas elegidos para alcanzar un objetivo determinado, y la estrategia como el conjunto de acciones encaminadas a lograr un objetivo.

⁹⁵ La nueva estrategia de diversificación se debe ver como complementaria, que responda a una necesidad y no como sustitución del intercambio comercial entre México y América del Norte, que será siendo importante bajo el T-MEC.

⁹⁶ El comercio exterior hace más eficientes a los países, atrae inversión, crea empleos, aumenta la productividad y competitividad, eleva el bienestar de consumidores al contar con más variedad de productos y servicios, y es un gran diseminador de tecnología, porque crea mercados para la innovación en varios campos económicos de aplicación.

- b) aplicar una estrategia nacional para el desarrollo de tecnologías digitales, incluyendo la inteligencia artificial, en el marco de una sólida política industrial de nueva generación,⁹⁷ y favorecer medidas para impulsar la inversión productiva pública y privada a niveles de 30-35 por ciento como proporción del PIB, donde la parte pública pueda ser entre un 10-13 por ciento, para promover más la calidad de los procesos productivos nacionales y elevar la competitividad en sectores prioritarios y estratégicos del país, en los que destacan los sectores de la innovación digital y de la alta tecnología;
- c) impulsar mayormente las relaciones comerciales productivas, en particular aprovechar más los tratados de libre comercio que se tienen ya negociados⁹⁸ para aumentar las ventas no sólo a algunos mercados ya consolidados, sino diversificarlas hacia los nuevos mercados que están ya abiertos, aumentando los bienes y servicios mexicanos; y
- d) apoyar y participar más en los organismos comerciales multilaterales para la defensa y promoción de los intereses de comercio e inversión de México y su desarrollo.

México apoya y promueve el fortalecimiento del SMC y participa en diversas propuestas buscando los consensos en varios grupos de negociación para tratar de zanzar puentes entre las posiciones más polarizadas. Es líder por naturaleza, creativo, ha ganado prestigio como buen facilitador, ha cumplido sus obligaciones de transparencia y notificación, y participa en el proceso de reforma de la OMC copatrocinando propuestas, donde destacan mejorar las normas del OA para ayudar a su desbloqueo, apoyando comunicaciones conjuntas para lograr resultados concretos en la facilitación de las inversiones o presidiendo algún grupo de negociación (*i.e.* Normas). Pero México puede hacer más en las negociaciones, por ejemplo, analizando otras posibles alianzas, asumiendo un papel profundo y extenso en temas de su interés con vistas a la reforma de la OMC. Será importante, además, reforzar la Misión Permanente de México ante la OMC con personal técnico y experiencia probada para apoyar las cargas de trabajo que se presentarán, entre otros, en este proceso.

A nivel interno (en Capital-SE), México debe aprovechar sus cualidades, experiencia y ventajas y trabajar en el suministro de análisis, monitoreo y elaboración

⁹⁷ Y no sólo un “decálogo”, como fue propuesto por la Secretaría de Economía en materia de política industrial en octubre de 2019 en Querétaro. Se puede encontrar una crítica a dicho decálogo en IDIC, “La política industrial anunciada, una historia ya conocida”, vol. 7, núm. 174, 21 de mayo de 2020.

⁹⁸ México ha negociado y tiene ya una gran red de 13 tratados de libre comercio que abarca 52 países.

de iniciativas,⁹⁹ por lo que es fundamental la necesidad de crear en la SSCE¹⁰⁰ el Grupo Intersecretarial de Trabajo *ad-hoc* sobre el Proceso de Reforma de la OMC¹⁰¹ para atender con eficacia los intereses y necesidades de nuestro país, elaborar y presentar contribuciones importantes en los diversos temas que se analizan o negocian en el proceso de reforma. Además, podría realizar seminarios o talleres con actores relevantes del sector privado mexicano, incluyendo a la COECE,¹⁰² el Congreso, expertos de organismos internacionales pertinentes y del sector académico para tener respaldo, incluso político, que sumen apoyo integral sobre todos los aspectos que involucran el proceso continuo y permanente que es la reforma de la OMC.

A nivel externo (en la OMC-Ginebra), México tiene buena imagen, debe continuar con su posición responsable y constructiva para ayudar a crear consensos y tener una presencia más activa para buscar integrar algunas presidencias OMC de su interés; por ejemplo, participar en las reformas al comercio digital y desempeñar un papel clave en las próximas negociaciones sobre facilitación de inversiones,¹⁰³ comercio electrónico o en el tema de desarrollo (TED), entre otros. Los trabajos del proceso de reforma OMC son importantes para preservar un SMC más fuerte, basado en normas respetables internacionales que brinden certidumbre a los flujos de comercio e inversión que benefician a nuestro país.

Consideraciones finales

Entre los miembros existe consenso en cuanto a llevar a cabo la impostergable reforma de la OMC y aprobar pronto la designación de su nuevo Director General, continuar con sus trabajos preparatorios que aterricen en presentar a los ministros en la MCM12 una agenda bien manejable y compartida para resolver los retos que se negocian en varios frentes en sus tres pilares principales, donde destaca la urgencia de solucionar un OA que sea funcional y operativo, acordar reducir los subsidios a la pesca, mejora de la transparencia, la facilitación de inversiones, el comercio electrónico, apoyo a

⁹⁹ Entre otras iniciativas, destacan el tema del comercio desde la relación anticorrupción y ética empresarial, así como la facilitación de las inversiones, solución de controversias, comercio y empoderamiento económico de las mujeres, pymes, comercio electrónico, trato especial y diferenciado, agricultura, subsidios industriales, empresas estatales, entre otros.

¹⁰⁰ Subsecretaría de Comercio Exterior (SSCE), de la Secretaría de Economía (SE).

¹⁰¹ Participarían en el grupo: SE, SHCP, SADER, SCT, IMPI, además de COECE, CCE, UNAM, entre otros.

¹⁰² Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE).

¹⁰³ A raíz que las discusiones sobre la facilitación de la inversión en la OCDE, la UNCTAD, el ICTSD, también lo hizo la OMC. El 20 de marzo de 2017, a iniciativa de México, en asociación con el grupo MIKTA, organizaron el primer taller sobre el tema en la OMC. La nota al pie núm. 71 de este artículo refiere a los países que integran al grupo MIKTA.

MIPYMES y cuestiones de género. Se impulsa examinar nuevos temas, como comercio-corrupción y ética empresarial, así como comercio y cambio climático. Se pone énfasis en la necesidad de aplicar una estrategia de política comercial e industrial y activar la participación de México en la OMC.

Los retos sin precedentes que afronta la OMC, en particular una crisis agravada por el país que ayudó a crearla: Estados Unidos, y que amaga con retirarse de ella, le agregan incertidumbre al comercio internacional, y la incertidumbre —como se sabe— es la peor enemiga de la confianza, el crecimiento, el progreso y el bienestar.

Un riesgo latente que enfrentan los países no es sólo un mayor desmoronamiento del tejido institucional del comercio mundial, sino también una aceleración de las tendencias proteccionistas, sobre todo del G20, que en 2019 afectaron importaciones por 747 mil millones de dólares y este año la cifra posiblemente crecerá, incluyendo la desaceleración de la inversión y el empleo y un aumento de la desigualdad y de la pobreza.

Una de las claves iniciales en apoyo del proceso de reforma en la OMC está en que China y Estados Unidos superen pronto sus diferencias, hallen soluciones con base en la cooperación para encontrar un modo de convivir pacíficamente,¹⁰⁴ toda vez que la realidad del mercado mundial requiere un nivel de mayor voluntad política y de una cooperación y solidaridad bilateral y multilateral nunca intentada para concretar la reforma de la OMC, mantener los mercados globales abiertos para los bienes y servicios y hacer frente común para superar el coronavirus.

En este sentido, y como conclusiones resultantes de la revisión y del análisis aquí presentado sobre los tres pilares básicos de la Organización, entre otros elementos, a continuación se exponen en particular las siguientes soluciones a obtener por los ministros de la OMC con base en una posible agenda manejable para estos temas hacia la MCM12 de 2021:

- a) concluir y adoptar el Acuerdo Multilateral de los Subsidios a la Pesca;
- b) lograr una liberalización arancelaria no sólo para productos médicos, equipos y productos farmacéuticos, sino en términos más generales, de ser posible;
- c) acordar una mayor transparencia para: i) mejorar la calidad de las notificaciones de los compromisos asumidos por los miembros; ii) reforzar la capacidad de monitoreo de medidas aplicadas, y iii) fortalecer las prescripciones asumidas por los miembros;

¹⁰⁴ A Alemania le gustaría que Estados Unidos y China lleguen a un acuerdo comercial basado en la OMC, ya que dicho acuerdo respaldaría la economía mundial. Reuters, Reino Unido, 24 de junio de 2020.

- d) aprobar el texto consolidado sobre comercio electrónico para su pronta conclusión;
- e) sentar las bases para negociar el Acuerdo Multilateral para Facilitar las Inversiones;
- f) concluir las negociaciones sobre agricultura, en particular aumentar el acceso a los mercados, y reducir los apoyos internos distorsionantes para su eliminación progresiva;
- g) lograr resultados incrementales y tangibles sobre las regulaciones nacionales de servicios; y en particular la actualización del trato especial y diferenciado en la OMC;
- h) desbloquear y nombrar a los dos o más jueces para operar el OA;
- i) informar los avances y el compromiso para concluir las negociaciones sobre solución de diferencias, que incluya un OA plenamente funcional y operativo;
- j) lograr avances tangibles sobre la mejora de las operaciones regulares de los comités de la OMC, y sobre la asistencia técnica y creación de capacidad para los países en desarrollo, en particular para países menos desarrollados y las pequeñas economías;
- k) acordar un mayor apoyo financiero y tecnológico a las MIPYMES y su capacitación;
- l) informar los avances en la aplicación de la Declaración Conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres y los pasos a seguir hacia adelante;
- m) aprobar: i) la conclusión de la Ronda Doha, y ii) los nuevos temas para examen o negociación a fin de dar credibilidad, confianza y coordinar mejor el comercio mundial en la era postCOVID-19 bajo el proceso permanente que caracteriza a la reforma de la OMC;
- n) aprobar la adhesión de los nuevos miembros;
- ñ) consensar la nueva orientación estratégica post-ministerial de cara al futuro, tipo y cantidad de apoyo que los miembros esperarían de la Secretaría, nuevos modelos de negociación,¹⁰⁵ entre otros elementos, y
- o) acordar la sede y el lugar de reunión de la Treceava Reunión Ministerial de la OMC.

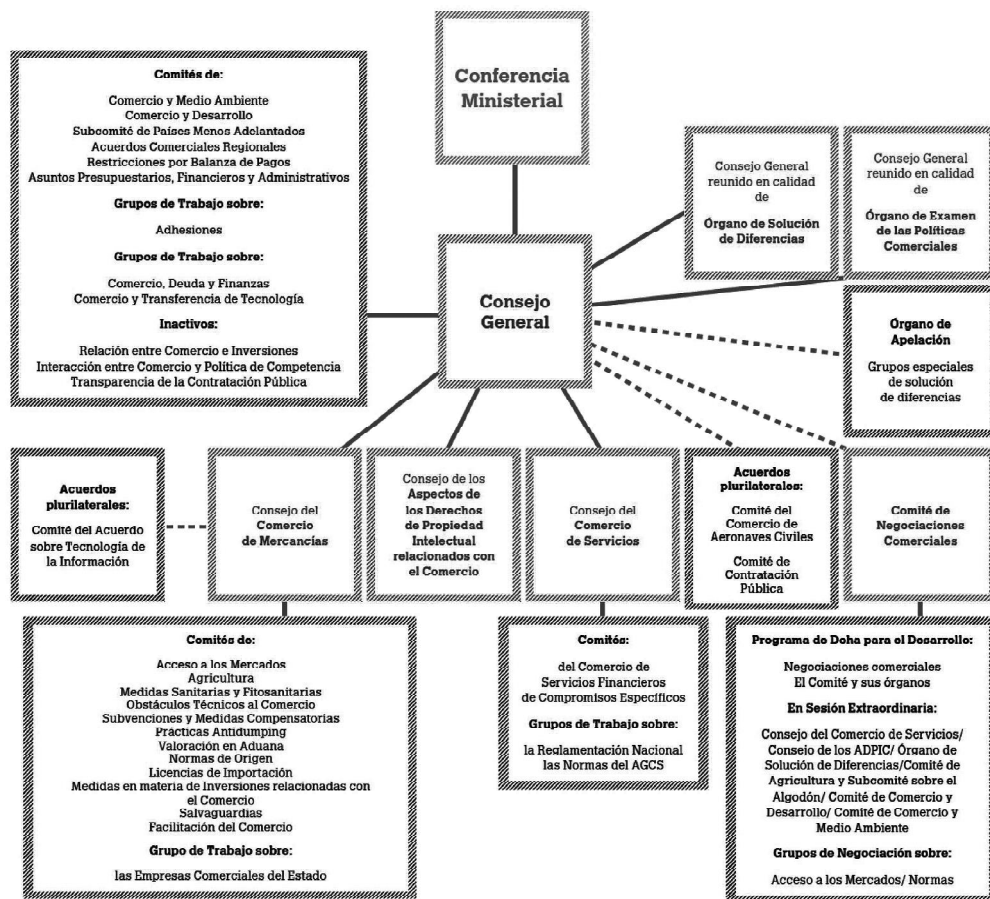
Urge tener altura de miras hacia nuevos horizontes para apoyar el comercio y el empleo, el crecimiento y el desarrollo y, en general, los niveles de vida, con base en los objetivos finales de:

¹⁰⁵ Varios miembros reconocen necesario seguir enfoques nuevos, como negociaciones “plurilaterales” para avanzar más rápido, sin perjuicio de los intereses de los demás. Las negociaciones sobre comercio electrónico son un buen ejemplo.

- a) asegurar un sistema de comercio internacional sólidamente robusto y eficaz con nuevas normas y disciplinas;
- b) dar mayor certidumbre y confianza al SMC y a la economía mundial;
- c) integrar el comercio en apoyo al compromiso del desarrollo inclusivo y sostenible;
- d) aumentar la relevancia de la OMC en la gobernanza económica mundial;

Los retos están a la vista. Es turno de los miembros hacer su parte para concretar resultados.

Anexo Organigrama de la OMC



Fuente: Organización Mundial del Comercio, Ginebra.

Fuentes consultadas

- Anderson, Robert D. y Anna Caroline Müller, *Key Design Features and Significance for Global Trade and Development*” (WTO Working Paper), enero 2017.
- Baliño, Sofía y Nathalie Bernasconi-Osterwalder, “Facilitación de inversiones en la OMC: un intento de introducir un tema controvertido en una organización en crisis” en *Investment Treaty News*, International Institute for Sustainable Development, Ginebra, 27 de junio de 2019.
- Baliño, Sofía, Martin Dietrich Brauch y Rashmi Jose, *Investment Facilitation: History and the Latest Developments in the Structured Discussions*, International Institute for Sustainable Development, Ginebra, enero 2020.
- Baschuk, Bryce, *How the WTO Picks a New Leader and Avoids a Collapse*, 9 de junio de 2020.
- CIAR Global, “Nota sobre el Acuerdo temporal entre la UE y Canadá para preservar el sistema de arbitraje de la OMC” en *Revista de Arbitraje de la Comunidad Iberoamericana*, CIAR Global, 31 de julio de 2019.
- Corona Guzmán, Roberto, “El entorno económico internacional en un mundo más interdependiente” en *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, noviembre 1996.
- Fernando de Mateo, “El futuro del sistema multilateral de comercio” en *Revista de Derecho Económico Internacional*, vol. 1, núm. 1, ITAM, México, noviembre 2010.
- Financial Times, “The Editorial Board” en *Financial Times*, 18 de mayo de 2020.
- FMI, *Informes de perspectivas de la economía mundial*, introducción y resumen ejecutivo, FMI, abril 2020.
- Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM, México, 10 de abril de 2019.
- GATT/OMC, *Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo (cláusula de habilitación), decisión adoptada por los signatarios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (“Partes Contratantes” del GATT) en 1979*, GATT/OMC, 18 de noviembre de 1979.
- Ghiotto, Luciana, “La negociación sobre reglas para la facilitación multilateral de las inversiones: apuntes para la discusión”, documento de trabajo núm. 17, Transnational Institute, junio 2017.
- IDIC, “La política industrial anunciada, una historia ya conocida”, IDIC, México, 21 de mayo de 2020.
- Interim Appeal Arbitration Pursuant to Article 25 of the DSU*, 25 de julio de 2019.
- Jakubik, Adam y Victor Stolzenburg, *Footloose Global Value Chains: How Trade Costs Make A Difference*, WTO Economic Research and Statistics Division, 25 de noviembre de 2019.

- Miles Tom, “WTO chief sees trade war ending in political talks”, Reuters, 25 de julio de 2018.
- Millet Montserrat, “La regulación del comercio internacional: del GATT a la OMC” en *Colección Estudios Económicos*, núm. 24, Estudios La Caixa, Barcelona, 2001.
- OCDE, *Iniciativa de la OCDE referente a un Marco de Acción para la Inversión de 2006*.
- OECD, *The Next Production Revolution. Implications for Governments and Business*, mayo 2017.
- OMC, *Manual del sistema de solución de diferencias de la OMC*, 2ª ed., División de Asuntos Jurídicos, División de Normas de la Secretaría de la OMC, Secretaría del Órgano de Apelación, 2017.
- OMC, “Desplome del comercio ante la pandemia de COVID-19”, comunicado de prensa núm. 855, 8 de abril de 2020.
- OMC, *Manual de cooperación técnica sobre requerimientos de notificación*, 30 de agosto de 2019.
- OMC, *Mecanismo de examen de las políticas comerciales*.
- OMC, “Cronología de exámenes tanto de la Secretaría como del gobierno de México, actas y otras informaciones”.
- OMC, “Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.
- OMC, “Introducción de subsidios a la pesca”.
- OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2018. El futuro del comercio mundial: cómo las tecnologías digitales están transformando el comercio mundial*, marzo 2019.
- OMC, *Informe anual 2019*.
- OMC, “Programa de Doha para el Desarrollo”, 14 de noviembre de 2001.
- OMC, “Negociaciones sobre la agricultura”, 24 de febrero de 2020.
- OMC, “Disposiciones sobre trato especial y diferenciado establecidas en los acuerdos y decisiones de la OMC” (WT/COMTD/W/239).
- OMC, Comunicación de China, India, Sudáfrica y la República Bolivariana de Venezuela: “La pertinencia que sigue teniendo en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo y garantizar la inclusión”, 26 de febrero de 2019.
- OMC, Banco Mundial, OCDE, Jetro, *Global Value Chain Development Report 2019*.
- OMC, “Propuesta china sobre la reforma de la OMC”, 13 de mayo de 2019.
- OMC y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Informe sobre el comercio y el cambio climático 2009*, junio 2009.
- OMC, “Proceso de selección del Director General de la OMC” (WT/L/509), 20 de mayo de 2020.
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

- Pelc, Krzysztof J. y Joost Pauwelyn, “The WTO’s trade dispute appeal system could end on Dec. 10. Here’s what you need to know” en *The Washington Post*, 5 de diciembre de 2019.
- Portafolio, “EE.UU. hace su oferta para mantener la OMC en funcionamiento”, 26 de noviembre de 2019.
- Riley, Brian, “Sen. Hawley is entitled to his opinion in trade, but not his own facts”, NTU, Estados Unidos, 5 de mayo de 2020.
- Salas Montiel, Alma, “El problema moral de la desigualdad”, 20 de junio de 2015.
- Sistema Económico Latinoamericano, “El sistema multilateral de comercio en el escenario post-Cancún. Las discusiones en relación con los temas de Singapur y el trato especial y diferenciado”, Sistema Económico Latinoamericano, 24 de noviembre de 2004.
- The Washington Post*, “El sistema de apelación de disputas comerciales de la OMC podría finalizar el 10 de diciembre. Esto es lo que necesita saber”, *The Washington Post*, diciembre 2019.
- VanGrasstek Craig, “Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio”, OMC, Ginebra, 2003.
- Vanzetti, David, Ralf Peters y Christian Knebel, *Non-tariff Measures: Lifting CFTA and ACP Trade to the Next Level*, UNCTAD Research Paper, 14 de febrero de 2018.
- Wang, Yi, “China acusa a EU de llevarle al borde de una nueva Guerra Fría”, EFE, 24 de mayo de 2020.
- Wolff, Alan, “Conferencia virtual ante la Asociación de Comercio Internacional de Washington”, WITA, 9 de abril de 2020.