



Bruselas, 18.2.2021
COM(2021) 66 final

ANNEX

ANEXO

de la

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Revisión de la política comercial - Una política comercial abierta, sostenible y firme

ANEXO

REFORMA DE LA OMC: HACIA UN SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO SOSTENIBLE Y EFICAZ

1. ¿Cuál es la importancia de la OMC y por qué está en crisis?

1.1. La importancia de la OMC

Desde la fundación del sistema multilateral de comercio en 1947¹, el comercio mundial se ha multiplicado por trescientos y a día de hoy supone más del 60 % del PIB mundial y apuntala el trabajo, el crecimiento y la inversión en todo el mundo. Esto se debe en parte a las sucesivas reducciones de los aranceles negociados a través del sistema multilateral: en 1947, los aranceles que se aplicaban oscilaban entre el 20 y el 30 %, mientras que, actualmente, los aranceles aplicados a nivel mundial se sitúan en torno al 9 % de media. No obstante, esto también se debe a la estabilidad que aporta el sistema. El principio de nación más favorecida (NMF) de la OMC limita la discriminación entre bienes y servicios de socios comerciales diferentes. Proporciona un espacio estable de apertura económica que promueve la competencia en los mercados mundiales sobre la base de la eficiencia y la innovación. El 60 % del comercio de la UE se rige por las condiciones de NMF, incluidos nuestros intercambios con los Estados Unidos, China, Rusia e India. Las normas de la OMC protegen los intereses de todas las naciones comerciales frente a medidas discriminatorias y fronteras adentro, y garantizan que las medidas especiales de protección del comercio se basen en disciplinas acordadas multilateralmente. Por otro lado, la consolidación arancelaria ha reducido la probabilidad de que los países aumenten los aranceles en respuesta a perturbaciones² y el sistema de solución de diferencias ha garantizado el cumplimiento de las normas y ha evitado la escalada de conflictos comerciales.

A pesar de que queda trabajo por hacer, **la OMC también ha contribuido al desarrollo sostenible mundial.** La apertura económica que ha garantizado ha ayudado a numerosos países en desarrollo a integrarse en la economía mundial, **sacando a cientos de millones de personas de la pobreza y reduciendo las desigualdades entre países³.**

¹ Con el acuerdo anterior de la OMC, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

² Jakubik, A. y Piermartini, R., «How WTO commitments tame uncertainty!», Documentos de trabajo preparados por funcionarios de la OMC ERSD-2019-06, Organización Mundial del Comercio (OMC), 2019.

³ Grupo Banco Mundial y Organización Mundial del Comercio: *La función del comercio en la eliminación de la pobreza*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2015. Véase asimismo Comisión sobre

1.2. Razones que explican la crisis

La actual crisis afecta a las tres funciones de la OMC: las **negociaciones** no han conseguido modernizar las normas, el **sistema de solución de diferencias** ha retrocedido *de facto* a los tiempos del GATT en que era posible bloquear los informes de los grupos especiales, y la **vigilancia de las políticas comerciales** carece de eficacia. Por otro lado, **actualmente la relación comercial entre los Estados Unidos y China, dos de los tres miembros más grandes de la OMC, se maneja en gran medida al margen de las disciplinas de la OMC.**

Uno de los principales factores de la crisis es que la adhesión de **China** a la OMC no ha hecho que este país se transforme en una economía de mercado. El grado de apertura de los mercados de China no se corresponde con su peso en la economía mundial y el Estado sigue ejerciendo una influencia decisiva en el entorno económico del país, con los consiguientes falseamientos de la competencia, imposibles de abordar de manera suficiente con las actuales normas de la OMC. Aun así, la OMC **no ha sido capaz de negociar nuevas normas** para hacer frente a esta situación ni a otras cuestiones acuciantes (p. ej., el comercio digital o la sostenibilidad). Lograr el consenso de 164 miembros en el contexto actual, en el que el equilibrio de poder mundial es difuso, supone un reto enorme. Asimismo, las negociaciones se ven frenadas por la falta de acuerdo en cuanto a las flexibilidades para los países en desarrollo. No es sostenible que dos tercios de los miembros —incluidas algunas de las economías más importantes del mundo— reclamen un **trato especial y diferenciado**. Por otro lado, la **función de vigilancia y deliberación** de la OMC está seriamente entredicho por la transparencia insuficiente sobre la legislación y la práctica en materia comercial de los miembros y por el hecho de que asuntos como la degradación medioambiental, el cambio climático o el trabajo digno son tabú. Por último, aunque no por ello menos importante, el **sistema de solución de diferencias** se paralizó efectivamente a final de 2019 como consecuencia del bloqueo de nombramientos del Órgano de Apelación ejercido por los Estados Unidos.

1.3. La necesidad urgente de reforma

Contar con un entorno comercial estable que gire en torno a la OMC resulta más esencial que nunca para hacer frente a los desafíos que se nos presentan, comenzando con la recuperación económica tras la pandemia. El contexto es complicado en una organización que parece haber

Crecimiento y Desarrollo en 2018 «The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development».

perdido su sentido de propósito común. No obstante, la UE tiene un interés estratégico fundamental en garantizar la eficacia de la OMC. No solo porque el comercio sea vital para nuestra economía, sino porque promover la cooperación internacional basada en normas es la esencia misma del proyecto europeo. Por consiguiente, la UE debe asumir un papel de liderazgo en la creación del impulso para reformar significativamente la OMC.

2. Recuperar la confianza y el sentido de propósito común: la contribución de la OMC al desarrollo sostenible

El colapso del Programa de Doha para el Desarrollo en 2008 ejemplificó la falta de propósito común de los integrantes de la OMC. A pesar del éxito de la celebración del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en la 9.^a Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali y la Decisión sobre competencia de las exportaciones agrícolas de la 10.^a Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Nairobi, los miembros de la OMC están cada vez más divididos en cuanto a lo que esperan de la Organización. Mientras que una parte de los integrantes han sostenido que la «centralidad del desarrollo» en la OMC implica que el foco debería colocarse en las excepciones y flexibilidades en relación con los compromisos acordados y futuros, la otra se siente cada vez más frustrada por la ausencia de progreso en las negociaciones de la OMC y ha centrado su atención en los acuerdos comerciales bilaterales. Ante la falta de un sentido de propósito común, ha resultado extremadamente difícil conseguir que las iniciativas prosperen y velar por que la OMC evolucione a la par que los cambios en el comercio mundial.

Sin embargo, la inmensa mayoría de los miembros mantiene su compromiso con la idea del multilateralismo, pues son plenamente conscientes de los beneficios de un sistema basado en normas para el desarrollo y el comercio mundial. La inestabilidad de los últimos años, la crisis climática y medioambiental, el incremento en el uso de medidas unilaterales y ahora la pandemia de COVID-19 han puesto claramente en evidencia que la OMC es un componente vital de una gobernanza económica mundial robusta, pero necesita reformas. La declaración de los líderes del G20⁴ en Riad incluye el compromiso más enérgico de reforma hasta la fecha, al máximo nivel político.

A medida que los desafíos mundiales se multiplican, los miembros de la OMC deben poder unirse en torno al objetivo de abordar los problemas más acuciantes a que se enfrentan: la recuperación y el desarrollo económicos, libres de falseamientos de la competencia, así como la sostenibilidad medioambiental y social como parte de la transición ecológica de las economías. Resolver estos problemas sería acorde con las metas que persiguen los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, con los que todos los integrantes de

⁴ Declaración de los líderes del G20 en la Cumbre de Riad, 21 y 22 de noviembre de 2020.

la OMC se han comprometido. Centrar el interés en estos aspectos podría servir para ofrecer el sentido de propósito común del que la OMC ha carecido en las últimas décadas y recuperar la confianza entre los miembros. Podría generar la confianza necesaria para modernizar las normas de la OMC de una forma reactiva a los desafíos de la digitalización y la ecologización, y que evite y rebaje los conflictos provocados por intervenciones del Estado que causen distorsiones en la economía.

2.1. Recuperar el sentido de propósito común en la OMC: el desarrollo sostenible como centro de atención

Este esfuerzo por recuperar un sentido de propósito común debe llevarse a cabo gradualmente, comenzando con medidas para generar confianza a corto plazo. La conclusión de las **negociaciones sobre las subvenciones a la pesca** supondría un paso importante hacia la consolidación de la contribución de la OMC a la sostenibilidad. Este acuerdo es importante no solo porque es el primer acuerdo multilateral en varios años, sino también porque es el primero que se fundamenta en la aplicación de un ODS (ODS 14.6). No será una tarea sencilla habida cuenta de las diferencias entre las posturas de los miembros de la OMC y los retos que supone alcanzar un consenso en las negociaciones multilaterales (en buena medida, por la cuestión del trato especial y diferenciado mencionado anteriormente). No obstante, las negociaciones se encuentran en la fase más avanzada de toda su larga historia. Con la suficiente voluntad política, hay margen para lograr un acuerdo antes de la 12.^a Conferencia Ministerial de la OMC (CM12).

Junto con el Grupo de Ottawa⁵, la UE ha presentado una **iniciativa sobre comercio y salud** que engloba disciplinas referentes a las restricciones a la exportación y una serie de medidas de facilitación del comercio y pasos para propiciar la transparencia. La UE seguirá trabajando con sus socios y la nueva directora general para garantizar que el sistema de comercio sea capaz de responder a los retos planteados por la pandemia, en particular por lo que respecta a la aplicación de las flexibilidades disponibles en virtud del Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).

⁵ Los participantes del Grupo de Ottawa son: Australia, Brasil, Canadá, Chile, la Unión Europea, Japón, Kenia, Corea del Sur, México, Nueva Zelanda, Noruega, Singapur y Suiza.

Muchos ODS atañen a la **protección del medio ambiente**. Que la protección del medio ambiente es de suma importancia es algo que ya se reconoció cuando se creó la OMC con el establecimiento de un Comité de Comercio y Medio Ambiente para fomentar la deliberación y la acción común. La actual necesidad de que la política comercial dé una respuesta a los retos climáticos y medioambientales es, en todo caso, más esencial hoy en día, aspecto que cuenta con el apoyo de numerosos miembros de la OMC. A pesar de los recelos manifestados cuando se creó la OMC, ningún país se ha visto obligado a reducir su nivel deseado de protección medioambiental o sanitaria como consecuencia de una decisión del sistema de solución de diferencias de la OMC. De cara al futuro, la UE apoyará en los debates internacionales sobre comercio y medio ambiente una interpretación de las disposiciones pertinentes de la OMC que reconozca el derecho de los Estados miembros a dar respuestas eficaces a los desafíos medioambientales mundiales, en particular el cambio climático y la protección de la biodiversidad.

Para la Unión Europea, la sostenibilidad forma parte de la necesaria transición ecológica de las economías y deberá reflejarse en todas las labores de la OMC. En breve presentaremos en la OMC una iniciativa sobre **comercio y clima**. Las reflexiones iniciales, expuestas en un documento oficioso⁶ compartido con los miembros de la OMC y las partes interesadas, se centran en una serie de componentes básicos, a saber, la liberalización de bienes y servicios seleccionados, la transparencia (también sobre las medidas de ajuste en frontera de las emisiones de carbono), el intercambio y análisis de información como primer paso para la elaboración de disciplinas sobre las subvenciones a los combustibles fósiles, la ecologización de la ayuda para el comercio y el refuerzo del marco institucional de la OMC encargado de las cuestiones relativas al comercio y el medio ambiente. Además, la UE también trabaja con otros miembros de la OMC para sacar adelante iniciativas medioambientales paralelas en el ámbito de la economía circular (incluidos los plásticos).

La OMC también debe desempeñar un papel en ayudar a aplicar los ODS sobre trabajo digno e igualdad de género, de suma importancia fuera de la UE, pero también dentro de sus fronteras. Por lo que respecta al trabajo digno, la OMC debe impulsar el análisis y el intercambio de experiencias sobre la manera en que las políticas comerciales pueden

⁶ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc_159117.pdf.

contribuir al desarrollo social, la medida en que una protección más fuerte de los derechos de los trabajadores resulta beneficiosa para el crecimiento y el desarrollo, y cómo garantizar que las ventajas de la liberalización del comercio lleguen a todos los trabajadores y a las comunidades vulnerables, tanto dentro como fuera de la UE. Esta acción podría respaldarse a través de una cooperación más estrecha y activa entre la OMC y la Organización Internacional del Trabajo. La UE debe trabajar con los socios para seguir integrando esta dimensión social de la globalización en la labor de la OMC. En lo tocante a la igualdad de género, la UE debe asumir un papel de liderazgo en la concienciación sobre la importancia de incorporar la perspectiva de género en la política comercial, a través de iniciativas como la Declaración de Buenos Aires sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres.

2.2. Cómo puede contribuir el comercio al desarrollo: la necesidad de un enfoque orientado al futuro respecto al trato especial y diferenciado.

Uno de los objetivos fundacionales de la OMC es velar por que los países en desarrollo, y especialmente los menos adelantados, obtengan una parte de los beneficios del comercio internacional que corresponda a las necesidades de su desarrollo económico. La finalidad del «trato especial y diferenciado» es permitir que los países en desarrollo hagan un uso óptimo de las oportunidades de desarrollo que ofrece la pertenencia a la OMC.

La UE es una firme defensora del trato especial y diferenciado, pero considera que su uso debe estar guiado por la realidad económica subyacente de que el comercio es un motor del desarrollo y no una amenaza. Las economías en desarrollo que han registrado un crecimiento más constante son las que han centrado sus esfuerzos en integrarse en la economía mundial y en abrir progresivamente sus mercados a una competencia mayor. El gran desafío en materia de desarrollo para la OMC es cómo puede la Organización prestar de manera efectiva asistencia a los esfuerzos de los países en desarrollo que aún no están suficientemente integrados en la economía mundial.

Devolver a la OMC la credibilidad como foro de negociación también requiere un nuevo enfoque respecto al trato especial y diferenciado. Dicho enfoque debe combinar una atención más específica a la manera en que tiene que sustentarse la integración en el sistema de

comercio, junto con una diferenciación mayor entre los países en desarrollo, en función de las necesidades identificadas. Estas necesidades comprenden las limitaciones de capacidad de las Administraciones públicas pequeñas. La OMC solo puede contribuir eficazmente al desarrollo centrándose en la manera de facilitar la capacidad de los países para asumir compromisos que impulsen la integración en la economía mundial.

En términos de procedimiento, parece que un enfoque «acuerdo por acuerdo» sería el más adecuado para lograr avances reales en cuanto al trato especial y diferenciado. Aunque sería deseable que todos los miembros de la OMC acordasen criterios transversales para el trato especial y diferenciado, resulta más realista intentar alcanzar la convergencia en negociaciones específicas. Con todo, el enfoque de la UE estará guiado por algunas consideraciones generales. La UE apoyaría firmemente disposiciones en materia de trato especial y diferenciado que respondiesen eficazmente a las limitaciones de capacidad de la inmensa mayoría de los países en desarrollo. Al mismo tiempo, la UE espera compromisos plenos en las negociaciones en curso y en los futuros acuerdos por parte de a) los miembros de la OCDE (incluidos los candidatos a la adhesión a la OCDE), b) los países de «renta alta» según la clasificación del Banco Mundial, y c) los países que representan un porcentaje suficientemente alto de las exportaciones mundiales en general o en los sectores afectados por una negociación concreta. Dado su peso en el sistema, China debe predicar con el ejemplo y no reclamar un trato especial y diferenciado en ninguna negociación en curso.

3. Restablecimiento de un sistema de solución de diferencias plenamente operativo en la OMC con una reforma del Órgano de Apelación

La solución vinculante de las diferencias no solo es fundamental para proteger los intereses de los miembros de la OMC frente a medidas que limitan los derechos de acceso a los mercados, sino que también proporciona la estabilidad para que las empresas puedan invertir y exportar a sabiendas de que las normas se respetarán y de que existen recursos en caso de incumplimiento. Protege a los miembros de la OMC pequeños y grandes por igual frente a medidas unilaterales y evita que las controversias comerciales se conviertan en conflictos políticos. A pesar de que determinados aspectos del funcionamiento y la jurisprudencia del Órgano de Apelación han sido objeto de críticas, también conviene recordar que este Órgano ha reforzado enormemente la legitimidad y previsibilidad del sistema de solución de diferencias, en particular porque ha prestado especial atención a la protección del derecho de

los miembros de la OMC de adoptar medidas reglamentarias para lograr objetivos sanitarios, medioambientales u otros objetivos estratégicos legítimos.

La reforma más urgente de la OMC es alcanzar de común acuerdo una base para restablecer un sistema de solución de diferencias operativo y proceder al nombramiento de los miembros del Órgano de Apelación. Este cometido debe abordarse con carácter prioritario y de manera independiente a otros aspectos de la reforma de la OMC. A falta de un sistema de solución de diferencias que funcione, cuesta ver cuál podría ser la motivación para que los países modernicen las normas y colmen las lagunas presentes en ellas.

Estados Unidos ha expresado varias preocupaciones fundadas sobre determinados planteamientos del Órgano de Apelación a la hora de pronunciarse, así como sobre fallos específicos en determinados casos. La Unión Europea está de acuerdo en que los órganos jurisdiccionales deben ejercer la economía procesal y no están limitados por los «precedentes», pero deben tener en cuenta fallos previos en la medida en que los consideren pertinentes a efectos de la diferencia que les ocupe. En el sistema de solución de diferencias de la OMC, los grupos especiales son los juzgadores de los hechos y el papel del Órgano de Apelación debe limitarse estrictamente a examinar las cuestiones jurídicas planteadas en la apelación en la medida en que sea necesario para solucionar una diferencia. La independencia de los grupos especiales y del Órgano de Apelación es fundamental para que los casos se resuelvan exclusivamente en función del fondo de la cuestión. Este aspecto es compatible con el refuerzo de la rendición de cuentas ante los miembros por lo que respecta al cumplimiento de sus deberes. Los plazos obligatorios deben respetarse escrupulosamente tanto cuando las diferencias se encuentran en el grupo especial como en la fase del Órgano de Apelación — justicia aplazada, justicia denegada— y deben adoptarse medidas apropiadas para que esto sea posible. Por consiguiente, la Unión Europea conviene en la necesidad de una reforma significativa. Dicha reforma debe conservar la norma del consenso negativo, la independencia del Órgano de Apelación y el papel fundamental de la solución de diferencias para proporcionar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio.

Concretamente, aunque muchas de las cuestiones referidas anteriormente se reflejan en los principios desarrollados en el proceso informal sobre cuestiones relativas al funcionamiento del Órgano de Apelación liderado por la presidencia del Órgano de Solución de Diferencias, la UE está abierta a estudiar la forma de dotarlas de una formulación jurídica más sólida y a

considerar mejoras adicionales. Una señal temprana por parte de los Estados Unidos de su voluntad de entablar negociaciones de buena fe para alcanzar un acuerdo multilateral sobre las reformas de la solución de diferencias aumentaría enormemente la confianza y debería permitir alcanzar un acuerdo para restablecer una solución vinculante de diferencias y un Órgano de Apelación operativo.

4. Hacia una función negociadora más eficaz

El factor central de la crisis de la OMC es el fracaso de su función negociadora. La reforma de la OMC debe aspirar a restablecer la efectividad y credibilidad de la Organización como foro para la negociación de las normas comerciales y profundizar en la liberalización. Las normas de la OMC deben adaptarse a las realidades económicas y comerciales del siglo XXI. Fundamentalmente, la prioridad debe ser la modernización de las normas de la OMC en materia de comercio electrónico, facilitación de la inversión, reglamentación nacional de los servicios y el papel del Estado en la economía, también por lo que respecta a las subvenciones. Una vez modernizadas las normas, también podría prestarse atención al avance de la liberalización de bienes y servicios de una forma que garantice un equilibrio mejor de los compromisos. En cuanto al método para las negociaciones, el enfoque del compromiso único no ha cumplido su objetivo y la mejor forma de realizar avances es a través de procesos diferentes, en particular acuerdos multilaterales abiertos. En paralelo a las negociaciones sobre el fondo, los miembros de la OMC deben analizar vías para integrar mejor los acuerdos plurilaterales en el marco de la Organización.

4.1. Modernización de las normas de la OMC

A. Establecimiento de nuevas normas sobre comercio digital, servicios e inversión

Ya se han iniciado las negociaciones sobre la reglamentación nacional de los servicios, el comercio electrónico y la facilitación de la inversión, con una amplia participación. Las tres negociaciones son fundamentales para que las normas del comercio internacional sean capaces de responder a la transformación digital de la economía, el mayor peso de los servicios y la necesidad de facilitar la inversión como clave para el desarrollo.

La UE está plenamente comprometida con estas negociaciones. La CM12 brinda la oportunidad de avanzar sustancialmente en las iniciativas sobre el comercio electrónico y la facilitación de la inversión y de alcanzar un acuerdo sobre la reglamentación nacional de los servicios. La conclusión de las negociaciones sobre acuerdos ambiciosos e inclusivos en estos

tres ámbitos es esencial para demostrar la relevancia de la OMC a los principales motores de la expansión del comercio y la inversión en el siglo XXI y para facilitar la integración de los países en desarrollo en las cadenas de valor mundiales. Asimismo, evitaría la fragmentación del sistema global de comercio en caso de que dichas cuestiones solo pudiesen abordarse en acuerdos bilaterales o en acuerdos plurilaterales al margen del marco de la OMC.

B. Establecimiento de nuevas normas para evitar falseamientos de la competencia como consecuencia de la intervención estatal en la economía: neutralidad competitiva

Las normas de la OMC no son suficientemente eficaces para hacer frente a los efectos indirectos negativos de la intervención estatal en la economía. Este es el caso especialmente cuando la intervención estatal falsea la competencia en el mercado nacional o incluso en los mercados mundiales. La frecuente falta de transparencia en dichas intervenciones no hace sino agravar el problema. La cuestión no es el papel del Estado en sí. La intervención pública puede ser necesaria para lograr unos objetivos legítimos y la OMC debe acoger distintos grados de propiedad pública en la economía. Por el contrario, de lo que se trata es de contrarrestar eficazmente las intervenciones que tienen efectos indirectos negativos, es decir, que falsean la competencia favoreciendo a las empresas, bienes o servicios nacionales frente a los extranjeros, limitan el acceso a los mercados o repercuten en los mercados mundiales.

Resulta esencial contar con nuevas normas sobre subvenciones industriales para contrarrestar los efectos negativos del uso excesivo de subvenciones en el comercio internacional, que pueden generar falseamientos de la competencia en sectores tradicionales y en el de las nuevas tecnologías. Por otro lado, las subvenciones pueden dar lugar a excesos de capacidad productiva. Un objetivo importante del endurecimiento de las normas sería alcanzar un nivel considerablemente mayor de transparencia y determinar categorías adicionales de subvenciones prohibidas, así como categorías de subvenciones que se consideran perjudiciales. Junto con los debates sobre dichos compartimentos «rojo» y «ámbar», también debe considerarse un «compartimento verde» que comprenda las subvenciones que respalden objetivos públicos legítimos y que tengan un efecto de falseamiento mínimo en el comercio. Concretamente, este sería el caso de determinados tipos de subvenciones ambientales y de I+D, siempre que estén sujetas a una transparencia completa y a las disciplinas acordadas.

En varios países, las empresas públicas son un instrumento a través del cual el Estado ejerce una influencia decisiva en la economía, en ocasiones con efectos de distorsión del mercado. No obstante, la importancia de las empresas públicas aún no se ha acompañado de disciplinas suficientes para capturar posibles comportamientos que distorsionen el mercado. Las nuevas

normas internacionales sobre las empresas públicas deben centrarse en el comportamiento de dichas empresas en sus actividades comerciales, de conformidad con las disciplinas ya acordadas en varios acuerdos de libre comercio e inversión.

Aparte de las disciplinas relativas a las empresas públicas y las subvenciones industriales, es necesario reflexionar sobre qué elementos adicionales podrían formar parte de las nuevas normas de la OMC para garantizar el principio de «neutralidad competitiva» y promover condiciones de competencia equitativas. Deberían incluirse, por ejemplo, normas estrictas contra las prácticas que obligan a las empresas a transferir la innovación y la tecnología al Estado o a sus competidores (transferencias forzosas de tecnología) y normas para garantizar que la reglamentación nacional sea transparente y favorable a la competencia. El objetivo general debería ser que toda intervención del Estado en la economía se lleve a cabo con total transparencia y no falsee la competencia en favor de determinadas empresas. La UE pretende tratar estas cuestiones en mayor profundidad, primeramente a través de su cooperación trilateral con los Estados Unidos y Japón, pero también con cualquier miembro de la OMC interesado, con vistas a comenzar a trabajar en el desarrollo de normas de la OMC que sirvan para responder de manera efectiva a los falseamientos de la competencia.

C. Solución de los desequilibrios entre los compromisos en materia de acceso a los mercados de los miembros

Los compromisos en materia de acceso a los mercados no se han actualizado desde la celebración de la Ronda Uruguay y cada vez están más alejados de las realidades económicas del siglo XXI. La actual estructura de los compromisos de acceso a los mercados de la OMC en materia de bienes y servicios no se corresponde con el nivel real de apertura de muchos países y no refleja los cambios significativos en el peso de determinadas naciones comerciales importantes en la economía mundial (p. ej., China).

Aunque es importante garantizar una estructura mejor de los compromisos arancelarios generales, el interés principal de cualquier esfuerzo por reformar la OMC debería ser la modernización de las normas sobre la neutralidad competitiva: las subvenciones, las empresas públicas, las transferencias forzosas de tecnología y la reglamentación nacional. Cuando las subvenciones abaratan artificialmente los precios de los bienes, las empresas públicas abusan de su posición dominante en un mercado o se obliga a las empresas a compartir su tecnología con la competencia, la reducción de los aranceles no corregirá los desequilibrios entre miembros. No obstante, a corto y medio plazo, y para seguir generando confianza en el sistema, la UE apoya iniciativas sectoriales en las que la liberalización tiene

beneficios más amplios, como es el caso de la liberalización de los aranceles aplicables a bienes sanitarios o a bienes seleccionados para la mitigación del cambio climático, o la liberalización de los servicios relacionados con el medio ambiente.

Por lo que respecta al comercio de servicios, la prioridad debe ser la conclusión de las negociaciones sobre las normas para la economía digital. Una vez concluidas las negociaciones, cabría considerar el inicio de las negociaciones sobre los servicios. Dichas negociaciones deben estar abiertas a la participación de los miembros de la OMC interesados y anclarse en la OMC, a partir de los avances realizados en las negociaciones sobre el acuerdo relativo al comercio de servicios.

D. La contribución de la agricultura

Para devolver a la OMC su credibilidad como foro de negociación también sería necesario que sus integrantes abordasen las **negociaciones agrícolas**, que siguen estando bloqueadas en gran medida, a pesar del resultado positivo de la Conferencia Ministerial de Nairobi. La agricultura supone un interés importante, o incluso básico, para gran parte de los miembros de la OMC y con la falta de progreso se corre el riesgo de que toda la agenda de reforma de la OMC se vea perjudicada.

Los compromisos relativos a la ayuda interna en el sector agrícola deben ser la prioridad de las negociaciones, habida cuenta de la proliferación de políticas y medidas que distorsionan el comercio. No obstante, para que dichas negociaciones prosperen sería necesario que contribuyesen todos los miembros o por lo menos todos los principales. Con la mirada puesta en el futuro, la UE está a favor de reducir sustancialmente las ayudas internas que distorsionen el comercio. La UE ha reformado su política agrícola en los últimos treinta años, abandonando las ayudas que distorsionan el mercado en favor de las que no lo hacen. Hasta la fecha, otros miembros de la OMC aún no han emprendido reformas similares.

Por el momento, no parece probable que vayan a retomarse las negociaciones sobre el acceso a los mercados agrícolas, ya sea en relación con las reducciones arancelarias u otros elementos. Estas forman parte de una serie más amplia de negociaciones sobre el acceso a los mercados que comprenden los productos industriales, donde no parecen darse las condiciones para un equilibrio.

En consecuencia, las negociaciones a corto plazo deben centrarse en las cuestiones que han ganado importancia durante la pandemia y respecto a las cuales haya cierto margen para la

convergencia. La UE se concentrará en las restricciones a la exportación y la mejora de la transparencia de cara a la 12.^a Conferencia Ministerial.

Por último, es necesario incorporar aspectos de sostenibilidad medioambiental a las negociaciones agrícolas en consonancia con la necesidad de la transición ecológica de las economías.

4.2. Integración de los acuerdos plurilaterales abiertos en la OMC

Aunque es imposible que la OMC recupere su credibilidad y eficacia sin modernizar sus normas, después de veinticinco años ha quedado sobradamente claro que dicha modernización no puede lograrse a través de acuerdos multilaterales basados en un compromiso único. En paralelo, se está negociando un gran número de acuerdos comerciales bilaterales o regionales, en particular sobre cuestiones que hasta la fecha la OMC no ha conseguido resolver de manera multilateral, como por ejemplo el comercio digital o las empresas públicas. El progreso más positivo de los últimos años ha sido el interés mostrado por un número creciente de países en desarrollar dichas normas en el marco de la OMC a través de negociaciones plurilaterales abiertas. De no hallarse una fórmula eficaz para integrar los acuerdos plurilaterales en la OMC, la única opción disponible sería elaborar dichas normas fuera del marco de la OMC.

El Acuerdo de la OMC contempla la incorporación de acuerdos plurilaterales a la arquitectura jurídica de la OMC en su artículo X, apartado 9, por el cual la Conferencia Ministerial podrá decidir por consenso que se incorporen los acuerdos comerciales celebrados por un grupo de miembros de la OMC a la lista de acuerdos plurilaterales de la OMC del anexo 4. No obstante, no se ha recurrido al artículo X, apartado 9, desde la creación de la OMC. Alcanzar un consenso sobre la incorporación de una iniciativa plurilateral en el anexo 4 se ha considerado una dificultad infranqueable, incluso aunque los derechos de los no participantes no se viesen mermados por los compromisos plurilaterales asumidos por un grupo de miembros de la OMC. La metodología empleada para integrar los acuerdos plurilaterales en la arquitectura de la OMC hasta la fecha ha consistido en que cada participante incorpore los compromisos adicionales unilateralmente en su lista de compromisos, de la misma manera que con el Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros y el Documento de Referencia sobre las Telecomunicaciones. Sin embargo, esta forma de proceder plantea inconvenientes. No todos los compromisos adicionales encajan fácilmente en una lista de compromisos. Además, los no participantes

podrían iniciar un procedimiento de solución de diferencias contra un participante por el incumplimiento de estos compromisos adicionales, incluso aunque, en cuanto que no participantes, no estén sujetos a tales compromisos.

La reforma en profundidad de la OMC tendrá que reconocer esta realidad y la Comisión abogará por estudiar la forma de crear una vía más sencilla para la integración de los acuerdos plurilaterales en la arquitectura multilateral. La UE se mostraría a favor de un enfoque inclusivo respecto a los acuerdos plurilaterales abiertos que facilite la participación de los países en desarrollo y les permita decidir si desean sumarse al acuerdo, dejando abierta la posibilidad de que lo hagan en el futuro. Esto no quiere decir que la OMC deba acoger todos los acuerdos plurilaterales. A través de conversaciones podrían identificarse determinados principios que los acuerdos plurilaterales deben cumplir para poder incorporarlos al marco de la OMC. Estos principios podrían estar asociados a la apertura a la participación y a la futura adhesión de cualquier miembro de la OMC, la facilitación de la participación de los países en desarrollo, la transparencia del proceso de negociación, así como los medios para proteger los derechos existentes de los no participantes al tiempo que se evita el parasitismo.

5. Mejora del funcionamiento del sistema de la OMC

5.1. Refuerzo de las funciones de vigilancia y deliberación de la OMC

El trabajo desarrollado en los consejos y comités ordinarios de la OMC desempeña un papel fundamental para preservar el sistema multilateral de comercio basado en normas, entre otras cosas, al llevar a cabo las actividades técnicas cotidianas, vigilar las políticas comerciales de los miembros, resolver las cuestiones comerciales que suscitan recelos y proporcionar a los miembros un lugar para deliberar sobre la evolución del comercio. Puesto que en los últimos años el establecimiento de normas no ha producido prácticamente resultados y el sistema de solución de diferencias está paralizado, la eficacia de la vigilancia y las deliberaciones políticas son más importantes que nunca para que la OMC siga siendo una plataforma creíble para las relaciones comerciales. Por desgracia, varios procedimientos poco eficaces, los déficits de cumplimiento de las obligaciones de transparencia y la desconfianza generalizada dificultan con frecuencia la colaboración efectiva.

En los últimos años, la UE ha trabajado para introducir mejoras, especialmente en el ámbito de la transparencia y las preocupaciones comerciales. Junto con los Estados Unidos, Japón y otros miembros, la UE presentó una propuesta sobre la mejora de la transparencia y el cumplimiento de las obligaciones de notificación en el ámbito del comercio de bienes. La propuesta propone incentivos, además de medidas administrativas, como respuesta a los retrasos significativos en la presentación de notificaciones, un problema que afecta a la transparencia desde hace tiempo. Esperamos que esta contribución horizontal también impulse los debates necesarios sobre la mejora de la transparencia en ámbitos específicos como el de la agricultura. La UE, junto con un grupo de miembros diferente, presentó recomendaciones para mejorar la actividad de los órganos de la OMC ordinarios en una propuesta sobre directrices destinadas a los órganos de la OMC que se ocupan de las preocupaciones comerciales. El propósito de esta propuesta es facilitar la resolución de las preocupaciones comerciales entre los miembros antes de que lleguen a la fase de solución de diferencias o se enquisten en las agendas durante años. El objetivo sigue siendo que estas propuestas se adopten en la CM12.

Al margen de estas propuestas, es necesario seguir trabajando para mejorar las funciones de vigilancia y deliberación de la OMC. Aunque el cumplimiento oportuno de las obligaciones de notificación es un aspecto de la transparencia, también lo es la calidad de la información facilitada. En términos generales, existen motivos para incrementar la eficacia de la vigilancia de las políticas comerciales de los miembros a nivel de comité. Para ello, una posibilidad es que los comités de la OMC estudien la forma de dotar de mayor eficacia a las revisiones de las notificaciones. Asimismo, podría haber margen para analizar las cuestiones respecto a las cuales la Secretaría debería poder elaborar informes de vigilancia basados en distintas fuentes de información de acceso público.

También sería de utilidad realizar un balance de las actividades de los órganos de la OMC con vistas a determinar cuáles necesitan más recursos o atención y cuáles deben reducirse o desactivarse. Esto permitiría a la OMC concentrar los recursos en los comités que los miembros utilizan de manera más activa y eficiente, mientras que otros comités podrían suspenderse a menos que un miembro solicite expresamente que se convoque (como ya sucede con la mayoría de órganos auxiliares del Consejo del Comercio de Servicios). Determinados comités podrían revitalizarse mediante el refuerzo de su contribución a las deliberaciones políticas, como por ejemplo el Comité de Comercio y Medio Ambiente. Por otro lado, podría reforzarse el papel del Consejo General a la hora de examinar los

acontecimientos que afectan al sistema de comercio o de debatir los estudios elaborados por la directora general en cooperación con otras organizaciones internacionales.

5.2. El papel de la directora general y la Secretaria de la OMC

El nombramiento de la nueva directora general brinda la oportunidad de comenzar de cero. Para que la reforma de la OMC funcione, la directora general debe implicarse de manera proactiva y visible. Los miembros pueden confiar en la directora general y deben alentarle a que les apoye para hacer frente a los desafíos clave de la OMC. Deben prestarle apoyo activamente a la hora de emprender iniciativas en aras de promover los objetivos de la OMC y proponer soluciones para deliberación por los miembros. Aunque a menudo se hace hincapié en que los miembros son responsables de marcar la agenda de trabajo de la OMC, este papel de facilitador de la directora general es compatible con la naturaleza de la organización, impulsada por los miembros.

La directora general, y la Secretaría en particular, pueden reforzar las funciones de vigilancia y deliberación de la OMC. En primer lugar, a fin de contribuir con eficacia a las deliberaciones de los miembros, la Secretaría debería poder contar con la confianza de los miembros para elaborar informes analíticos sobre temas pertinentes y profundizar la cooperación con otras organizaciones internacionales, sin necesidad de obtener la autorización previa de los miembros. En segundo lugar, la transparencia sobre las políticas comerciales de los miembros se beneficiaría del refuerzo de las actividades de vigilancia de la Secretaría.

Si bien la cooperación entre la OMC y las organizaciones internacionales, incluidos los organismos de las Naciones Unidas, funciona bien en general, la directora general debe procurar una cooperación más focalizada con el objetivo de contribuir conjuntamente a la consecución de las metas de los ODS.

5.3. Una participación más eficaz de las partes interesadas: las empresas y la sociedad civil

Ya en 1996, los miembros de la OMC reconocieron «la función que pueden desempeñar las ONG para acrecentar la conciencia pública de las actividades de la OMC» y convinieron en «mejorar la transparencia y desarrollar la comunicación con las ONG» encargando a la Secretaría de la OMC la gestión de los contactos directos con las ONG. Los principales canales de participación son el Foro Público anual, la asistencia de la sociedad civil a las conferencias ministeriales, las sesiones informativas de la Secretaría, así como la posibilidad de presentar documentos de posición y debates temáticos. Los representantes empresariales

también participan en los debates temáticos, así como en el ciclo de Diálogos sobre el comercio desde 2016: en el sitio web de la OMC existe una página específica que reúne información adaptada a los intereses de las empresas.

Podría haber margen para modernizar y perfeccionar las modalidades de consulta a las empresas y a la sociedad civil con vistas a revitalizar la participación de estas partes interesadas en el debate sobre el comercio. En primer lugar, aunque las sesiones informativas para ONG de la Secretaría están reservadas actualmente a las ONG registradas con sede en Ginebra o sus alrededores, los medios electrónicos y las plataformas virtuales permitirían ampliar la asistencia a ONG acreditadas de todo el mundo, lo que posibilitaría la participación, en particular, de ONG de países en desarrollo con medios limitados. En segundo lugar, podría crearse un comité consultivo o asesor con una selección equilibrada de representantes empresariales y de la sociedad civil para recabar las apreciaciones de las partes interesadas sobre novedades importantes que afectan al sistema multilateral de comercio e informarles de las negociaciones y deliberaciones en curso. En tercer lugar, podría reforzarse la participación en torno a temas concretos mediante la organización de debates sobre cuestiones transversales relacionadas con aspectos de acuerdos comerciales regionales o de desarrollo sostenible, por ejemplo. En cuarto lugar, los miembros deben estudiar la forma de incrementar la transparencia abriendo al público las reuniones, o partes de ellas, por medios virtuales.

6. Consecución de la reforma de la OMC

6.1. Tejer alianzas para conseguir la reforma de la OMC

Para que los elementos de la reforma de la OMC mencionados en este anexo se materialicen serán necesarias la implicación y aceptación de un número considerable de miembros. Lograr la reforma requiere tejer alianzas, evitar la polarización y la voluntad de los miembros de participar en un proceso gradual que, en última instancia, culminará en un compromiso. En su calidad de potencia económica de primer orden que cree firmemente en el comercio multilateral basado en normas, la UE debe seguir mostrando liderazgo.

Como ejemplo del trabajo de la UE en cooperación con otros socios afines, cabe citar la iniciativa sobre comercio y salud, que se desarrolló a través del **Grupo de Ottawa**. De igual manera, la UE ha estado trabajando con el Grupo de Amigos de la Promoción del Comercio

Sostenible (**FAST**) en la manera de revitalizar la labor de la OMC en materia de comercio y medio ambiente⁷.

Aunque los grupos de países afines como los Grupos de Ottawa y FAST son importantes para atraer el apoyo inicial con vistas a procurar una participación más amplia de los miembros de la OMC, un elemento esencial de cara a la reforma de esta Organización es contar con un nivel elevado de convergencia en la agenda de reformas entre los **Estados Unidos** y la UE. A lo largo de la historia, la cooperación entre la UE y EE. UU. ha sido el principal motor de los progresos alcanzados en las negociaciones del GATT/la OMC. La UE ha cooperado con los Estados Unidos en el marco de la iniciativa trilateral con **Japón**. La elección de un nuevo presidente de los Estados Unidos comprometido con las instituciones multilaterales brinda la oportunidad de cooperar estrechamente a escala transatlántica en todos los aspectos de la reforma de la OMC, incluida la reforma de la solución de diferencias de la Organización. Esta cooperación se facilitaría considerablemente mediante una señal temprana por parte de la nueva Administración estadounidense de su intención de implicarse plenamente en las negociaciones para alcanzar un acuerdo sobre las reformas del Entendimiento sobre Solución de Diferencias y levantar el bloqueo al nombramiento de miembros del Órgano de Apelación. En el período previo a la CM12, la UE y los Estados Unidos podrían intensificar su cooperación en todos los aspectos de la reforma de la OMC para procurar la máxima convergencia de sus respectivas posiciones, incluidas posibles propuestas conjuntas. Asimismo, debe intensificarse el trabajo en el grupo trilateral con Japón con vistas a presentar una propuesta conjunta sobre la vía para perfeccionar las normas de la OMC a fin de abordar mejor los falseamientos de la competencia derivados de la intervención estatal.

La UE también pretende conceder especial prioridad a la participación en un diálogo con los **países africanos** sobre la agenda de reformas de la OMC. Entre otras cosas, podría considerarse la forma de integrar mejor los ODS en el trabajo de la OMC, así como la forma de garantizar que todas las iniciativas plurilaterales abiertas sean inclusivas y tengan en cuenta las limitaciones de capacidad de los países en desarrollo con Administraciones pequeñas. Por otra parte, las conversaciones podrían abarcar la cuestión del trato especial y diferenciado y la forma en que la OMC puede apoyar la integración a través de la zona de

⁷ La iniciativa cuenta con veintitrés copatrocinadores: Australia, Canadá, Chad, Chile, Corea, Costa Rica, Gambia, Fiyi, Islandia, Japón, Liechtenstein, Macedonia del Norte, Maldivas, México, Moldavia, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Senegal, Suiza, Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, el Reino Unido y la Unión Europea.

libre comercio del continente africano. En este contexto, la UE sigue respaldando que la Unión Africana obtenga la condición de observador en los órganos de la OMC pertinentes.

La UE seguirá participando en diálogos con **China** y la **India** sobre los distintos aspectos de la agenda de reforma de la OMC. El PIB per cápita de China se ha multiplicado por diez desde su adhesión a la OMC y se ha convertido en el mayor exportador de la Organización en el transcurso de apenas dos décadas. A juicio de muchos miembros de la OMC, el acceso a los mercados de China y otros compromisos no reflejan suficientemente su crecimiento y una liberalización adicional por parte de China conferiría mayor legitimidad a su papel dentro de la Organización. India cuenta con una economía muy dinámica y es uno de los principales actores del G20, aunque su nivel global de desarrollo y competitividad no es comparable al de China. Ambos países son socios indispensables para los debates sobre la reforma de la OMC. Las conversaciones con China y la India deben contribuir a comprender mejor nuestras respectivas perspectivas, en particular en relación con las cuestiones sobre las que se debe avanzar en la CM12 y posteriormente.

6.2. Qué cabe esperar de la CM12: los próximos pasos

La agenda para la reforma de la OMC debe ser ambiciosa, pero también realista. Las distintas líneas de trabajo de la reforma de la OMC deben escalonarse convenientemente. No todos los elementos pueden o deben desplegarse a la vez, sino que los diferentes componentes seguirán procesos distintos y se presentarán en diferentes configuraciones —ya sean multilaterales o plurilaterales— y con distintos grupos de miembros. La próxima conferencia ministerial de la OMC será clave para el proceso de reforma de la Organización, tanto en términos de la consecución de un posible paquete de resultados como de puesta en marcha de nuevos procesos y ámbitos de trabajo que puedan servir de trampolín para la agenda de reforma.

Hay tres ámbitos de trabajo que deberían intensificarse antes de la CM12, a saber, el comercio y la salud, las subvenciones a la pesca y la reforma del sistema de solución de diferencias.

Por otro lado, sería posible lograr los siguientes resultados en la CM12:

1. Debe alcanzarse un acuerdo para dar un nuevo impulso al trabajo de la OMC en el ámbito del **comercio y el medio ambiente con vistas a incorporar las cuestiones de sostenibilidad en la actividad de la Organización**. Lo ideal sería alcanzarlo a nivel multilateral, aunque es posible que determinados elementos solo sean de interés para subgrupos de miembros de la OMC interesados, como la liberalización de servicios

relacionados con el medio ambiente y bienes para la mitigación del cambio climático seleccionados.

2. Los países interesados deberían poner en marcha los trabajos para la elaboración de normas sobre la **neutralidad competitiva, en particular normas modernizadas sobre las subvenciones industriales**.
3. Debe registrarse un progreso significativo en las iniciativas plurilaterales relativas al **comercio electrónico** y la **facilitación de la inversión**. La iniciativa sobre la declaración conjunta relativa a la **reglamentación nacional de los servicios** podría concluirse en la CM12.
4. Debe asegurarse la renovación de la **moratoria multilateral sobre el comercio electrónico y los ADPIC** en la CM12.
5. Mejoras en la **función de actividad ordinaria** de la OMC a través de acuerdos sobre la transparencia horizontal en las notificaciones y las propuestas de preocupaciones comerciales.
6. Por lo que respecta a la **agricultura**, en la CM12 podría acordarse un paquete de mejoras de transparencia transversales y respecto a las restricciones a la exportación. La iniciativa relativa a la exención de las compras humanitarias del Programa Mundial de Alimentos de las restricciones a la exportación también podría formar parte de dichos resultados. La UE está abierta a debatir cómo avanzar después de la CM12 en los principales aspectos de las negociaciones, en particular en relación con la ayuda interna que distorsiona el comercio.

Además de estos resultados, una **declaración ministerial** que articule un compromiso político de reforma constituiría un elemento adicional significativo en apoyo del trabajo futuro. Esta declaración podría centrarse en cuestiones como la mejora de las funciones de negociación, vigilancia y deliberación de la OMC y examinar mejoras institucionales en el funcionamiento de la Organización. La declaración ministerial podría establecer un **Grupo de Trabajo sobre la reforma de la OMC** para estudiar estas cuestiones y orientar a los miembros hacia la consecución de resultados. Así, la CM12 debe marcar la agenda del futuro trabajo en los ámbitos que deben reformarse a medio y largo plazo, algunos de los cuales deben ultimarse antes de la siguiente conferencia ministerial (CM13).