

22 de febrero de 2023

(23-1256)

Página: 1/6

Consejo General

Original: inglés

REFORZAR LA FUNCIÓN DE DELIBERACIÓN DE LA OMC PARA RESPONDER A LOS RETOS MUNDIALES DE LA POLÍTICA COMERCIAL

COMUNICACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La siguiente comunicación, de fecha 20 de febrero de 2023, se distribuye a petición de la delegación de la Unión Europea.

1 CONTEXTO Y VISIÓN DE LA UE PARA LA REFORMA DE LA OMC

1. A lo largo de sus 75 años existencia, el GATT/OMC ha sido una de las organizaciones internacionales de mayor éxito, al haber establecido un sistema internacional basado en normas que ha sido un factor fundamental para la prosperidad y la reducción de la pobreza en el mundo.¹ Sin embargo, en los últimos años la eficacia de la OMC ha resultado erosionada por la parálisis del sistema de solución de diferencias, los escasos avances en su función de elaboración de normas y la falta de capacidad para abordar nuevos retos mundiales de carácter apremiante. La Unión Europea considera que la Decimotercera Conferencia Ministerial (CM13) será un hito decisivo en el proceso de mejora de estas tres funciones, y que será esencial lograr un conjunto de resultados concretos equilibrado y significativo. Para ello, la labor se canalizará a través de distintas líneas de trabajo.

2. La principal prioridad de la Unión Europea para la CM13 en lo que concierne a la reforma es contar con un sistema de solución de diferencias que funcione plenamente, y la Unión Europea está totalmente comprometida con el proceso en curso a este respecto. En lo que respecta a la elaboración de normas, la OMC debe también, aprovechando los recientes progresos en las negociaciones multilaterales y plurilaterales, alcanzar resultados ambiciosos en la labor en curso. Además, la dimensión de desarrollo sigue siendo un objetivo central que es necesario incorporar en los debates sobre la reforma en cada una de las funciones básicas. En las próximas etapas, la Unión Europea contribuirá a estas distintas vías y procesos, aportando nuevas ideas y propuestas.

3. Este documento se centra en la función de deliberación, como tercer pilar esencial de la reforma de la OMC. La Organización afronta actualmente un conjunto cada vez más diverso de retos y exigencias mundiales. Cabe citar las crecientes tensiones internacionales, el refuerzo del papel del Estado en la economía de diversos Miembros de la OMC que siguen políticas industriales activas, la transición verde y la digital, la necesidad de una mejor integración de muchos países en desarrollo —en particular los países menos adelantados (PMA)— en las cadenas de valor mundiales, la importancia de las políticas nacionales inclusivas para mantener el apoyo a la apertura del comercio, y la repercusión de las políticas alimentaria y agrícola en la seguridad y sostenibilidad alimentarias.

4. La OMC sigue siendo una institución esencial, el garante de un comercio abierto basado en normas y la barrera de protección contra el riesgo de una creciente fragmentación del orden económico mundial. Sin embargo, si se pretende que la OMC mantenga su papel central en el sistema mundial de comercio, será necesario que los Miembros trabajen unidos para hacer frente a estos retos mundiales en sus aspectos relacionados con el comercio. Al situarse en el punto de contacto entre esos desafíos, la OMC es la única institución que podría formular respuestas, revitalizando, además de las funciones de solución de diferencias y negociación, las de vigilancia y deliberación.

¹ Según el Banco Mundial, la pobreza mundial se redujo del 36% al 9% entre 1997 y 2017.

5. El objetivo de este documento es proponer tres esferas temáticas en las que una intensificación de las actividades de deliberación haría más útil a la Organización y dotaría a sus Miembros de mejores instrumentos para responder a los retos mundiales, incorporando al mismo tiempo la dimensión de desarrollo, que es pertinente en todas ellas: i) política comercial e intervención del Estado en apoyo de sectores industriales; ii) comercio y retos ambientales mundiales; y iii) comercio e inclusión. La Unión Europea cree que, paralelamente a la imprescindible labor en materia de solución de diferencias y elaboración de nuevas normas, la OMC ha de volver a erigirse en foro para entablar deliberaciones más sustantivas sobre las políticas con respecto a las cuestiones que afectan al comercio y la actividad normativa a escala mundial.

2 UNA FUNCIÓN DE DELIBERACIÓN REVITALIZADA

6. La Unión Europea observa con satisfacción los diversos esfuerzos de reforma que se han emprendido, incluida la labor de base en curso destinada a aumentar la transparencia y eficiencia de los órganos subsidiarios y el Consejo del Comercio de Mercancías (CCM) con el fin de mejorar el funcionamiento práctico de los comités (por ejemplo, planificación de las reuniones, establecimiento del orden del día, herramientas digitales, prescripciones en materia de transparencia y notificación). En los debates que están teniendo lugar en la evaluación del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC)² se están considerando también elementos importantes para mejorar la deliberación y la vigilancia en la OMC. La Unión Europea espera con interés continuar participando con los demás Miembros en esta labor.

7. Revitalizar la función de deliberación va, sin embargo, más allá de estas mejoras imprescindibles del procedimiento, y contribuiría a demostrar la utilidad de la Organización y restablecer a la OMC como foro internacional fundamental para la gobernanza del comercio mundial. En algunos casos también podría servir de puente hacia la posible elaboración de normas, cuando los Miembros consideren que esta es una manera de avanzar apropiada, una vez que la deliberación los haya ayudado a identificar las cuestiones y las mejores maneras de resolverlas. Por diversas razones, la función de deliberación ha tenido un rendimiento insatisfactorio en los últimos años, y ha sido difícil lograr una participación eficaz de los Miembros. En el marco de la labor del Comité, la deliberación propiamente dicha se ha visto eclipsada por la vigilancia del cumplimiento de las normas y obligaciones por los Miembros.

8. Los **objetivos y medios** de una función de deliberación revitalizada podrían ser los siguientes:

- mejorar la **comprensión** de los nuevos retos de la política comercial **compartiendo información**, incluidos los **análisis de antecedentes** y trabajos de investigación de la Secretaría de la OMC;
- identificar **las mejores prácticas** e **intercambiar experiencias** recurriendo con mayor frecuencia a reuniones **informales** y sesiones **temáticas**, mejorando la coordinación **entre los comités** y celebrando reuniones **conjuntas** para aprovechar los conocimientos especializados con que cuenta la institución;
- elaborar **instrumentos no vinculantes**, como principios, directrices y recomendaciones no vinculantes, para facilitar la aplicación de los acuerdos comerciales ya existentes, ayudar a los países en desarrollo en la aplicación o responder a nuevos retos mundiales de la política comercial; y
- evaluar el margen para la **convergencia** en cuestiones aún no suficientemente consideradas por la OMC y valorar los elementos para una respuesta, que puede incluir, cuando sea apropiado, la **elaboración de normas**.

2.1 Política comercial e intervención del Estado en apoyo de sectores industriales

9. Muchos Miembros consideran que la intervención del Estado en la economía, incluso mediante subvenciones, es un componente necesario de la respuesta institucional para alcanzar objetivos prioritarios legítimos. En ciertas condiciones, subvenciones bien diseñadas pueden hacer una contribución importante al logro de la transición climática y otros objetivos ambientales. Sin embargo, determinadas subvenciones pueden tener un efecto perjudicial, tanto en el comercio como en la protección del medio ambiente. Las normas de la OMC no son suficientemente eficaces

² La Unión Europea aportó una comunicación, distribuida con la signatura RD/TPR/1503*.

para prevenir los efectos indirectos externos de la intervención del Estado en la economía. La falta de transparencia de algunas intervenciones agrava el problema. A consecuencia de esos efectos indirectos desfavorables, la tensión en el comercio internacional está aumentando. Si no se atiende a estas tensiones, corremos el riesgo de que el orden basado en normas siga debilitándose. En particular, hay riesgo de que la falta de transparencia de la intervención del Estado y una carrera de subvenciones agraven los conflictos comerciales, socaven la cooperación necesaria para lograr la transición climática y perjudiquen los intereses de los países en desarrollo.

10. En el reciente informe sobre las subvenciones elaborado por las cuatro organizaciones internacionales³ se recomendó una mayor cooperación internacional para resolver o prevenir esas tensiones comerciales. Merece la pena dar continuidad a este útil informe e investigar la viabilidad de emprender deliberaciones más profundas sobre la interacción entre el comercio y la intervención del Estado en la economía.

11. Por su función de deliberación y su amplia representatividad, la OMC puede ser el lugar idóneo para entablar esos debates con el fin de forjar un consenso internacional sobre los parámetros que deben satisfacer las intervenciones nacionales en apoyo de sectores industriales, y su repercusión en el comercio, para ser admisibles.

12. Aunque una mejora de las normas de la OMC podría ser un resultado a más largo plazo, las deliberaciones deberían centrarse de manera más inmediata en lograr una mejor comprensión de la interacción entre el comercio y la intervención del Estado en apoyo de sectores industriales, así como en identificar posibles lagunas en las normas actuales.

13. El objetivo de las deliberaciones debe ser proporcionar más **transparencia** sobre los planes de ayuda y otras formas de intervención del Estado, yendo más allá de la calificación jurídica de una medida concreta como subvención con arreglo al derecho de la OMC. Debe incluir las actividades de las empresas de propiedad estatal. En las deliberaciones se consideraría el **diseño** de las medidas, para que minimice los efectos indirectos negativos en otros Miembros de la OMC, y se prestaría especial atención a la dimensión verde, en particular a los efectos positivos y negativos de las subvenciones industriales en el comercio y en el medio ambiente. También se podría considerar el papel del apoyo a los sectores industriales en la promoción del **desarrollo**, en particular los efectos indirectos positivos y negativos en los países en desarrollo.

14. Las deliberaciones deberían centrarse en las medidas de apoyo dirigidas a sectores industriales, complementando la labor encaminada a establecer nuevas reducciones de la ayuda agrícola causante de distorsión del comercio, de conformidad con el mandato impartido (Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria), y la segunda fase de las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca.

15. En febrero de 2024, la CM13, sobre la base del consenso de los Miembros, podría establecer un espacio específico, dirigido por los Miembros, para celebrar estos debates, en la forma que se decida, en la OMC, presentando un informe y recomendaciones a la CM14. En la CM14 se decidiría la manera más adecuada de dar seguimiento a las deliberaciones. Las deliberaciones se basarían en comunicaciones de los Miembros, con aportaciones de organizaciones internacionales, expertos académicos, empresas, ONG y grupos de reflexión.

2.2 Comercio y retos ambientales mundiales

16. Hay un interés creciente entre los Miembros en que el medio ambiente y el clima ocupen un lugar más destacado en la agenda de la OMC. Los Miembros están reforzando cada vez más sus políticas y medidas nacionales para responder a los retos del clima y otros desafíos ambientales mundiales, como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación. Es necesaria una mayor sensibilización sobre la manera en que esas medidas están diseñadas y la repercusión que tienen en el comercio internacional. Debe alentarse a una mayor transparencia, al diálogo y a reforzar la cooperación, ya que la OMC no puede ignorar este debate esencial, habida cuenta de su magnitud y su urgencia. Una cooperación inclusiva en relación con las medidas ambientales relacionadas con el comercio también puede ayudar a prevenir conflictos comerciales.

³ *Subsidies, Trade, and International Cooperation*, elaborado por el personal del FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la OMC, abril de 2022.

17. La Unión Europea propone profundizar las deliberaciones sobre el comercio y los retos ambientales mundiales en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), de manera que este se constituya en el foro mundial fundamental para la transparencia, la coordinación y el diálogo sobre las políticas en materia de medidas ambientales relacionadas con el comercio. Podría deliberarse sobre las medidas ambientales relacionadas con el comercio, la relación entre el comercio y la aplicación de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y la promoción del desarrollo sostenible a través del comercio.

18. Un objetivo de las deliberaciones sobre este tema sería el **intercambio de información** temprano y voluntario entre los Miembros sobre sus medidas ambientales que tengan una repercusión en el comercio. Los debates podrían centrarse en los objetivos y opciones de política al diseñar medidas que maximicen los beneficios climáticos y ambientales minimizando las repercusiones que restrinjan el comercio. Este diálogo también podría abarcar la fase de aplicación de las medidas. Aun reconociendo la complejidad de algunos de estos debates, la Unión Europea se propone seguir contribuyendo a esta labor esencial mediante su práctica actual de ofrecer transparencia y debatir sobre las medidas de su Pacto Verde relacionadas con el clima (por ejemplo, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), el Reglamento relativo a las cadenas de suministro que no contribuyan a la deforestación, el Reglamento sobre diseño ecológico para productos sostenibles, etc.).

19. Otro objetivo sería reforzar el papel de las **deliberaciones temáticas** en el CCMA. Una esfera de trabajo podrían ser las deliberaciones sobre las metodologías técnicas. Esta labor podría consistir en debatir las maneras de medir las emisiones implícitas de los productos objeto de comercio internacional, así como en identificar formas de facilitar el cumplimiento por parte de los países en desarrollo Miembros. Otro tema podría ser la economía circular, por ejemplo el comercio transfronterizo de productos reutilizables o reparables, para identificar las mejores prácticas. Los debates también podrían girar en torno a un tema concreto, como la deforestación, centrándose en los tipos de medidas adoptados por diversos Miembros para identificar las mejores prácticas. En cuanto a las **subvenciones**, el CCMA podría contribuir a la labor realizada en el espacio específico dirigido por los Miembros para las deliberaciones sobre la política comercial y la intervención del Estado en apoyo de sectores industriales y para la protección del medio ambiente (véase la sección 2.1 *supra*).

20. Para hacer más inclusiva la labor de deliberación, y habida cuenta de los **vínculos entre los retos de desarrollo y los ambientales**, es necesario reforzar la **capacidad** de todos los Miembros, en particular los países en desarrollo y países menos adelantados, para participar en los debates. Los países en desarrollo suelen encontrar dificultades para participar en estos debates, por falta de recursos y conocimientos técnicos especializados. El CCMA debe determinar maneras de proporcionar asistencia técnica y creación de capacidad para aumentar su participación y asegurarse de que se tengan en cuenta sus puntos de vista y sus necesidades. El CCMA también podría tratar de identificar modos de prestar apoyo a los países en desarrollo para superar las dificultades que encuentren en el cumplimiento de las medidas ambientales y relacionadas con el clima. Los países en desarrollo Miembros y los donantes podrían proponer actividades pertinentes de asistencia técnica y creación de capacidad en el marco de la Ayuda para el Comercio en las reuniones conjuntas del CCMA y el CCD, especialmente en lo que concierne a la asistencia prestada a los PMA para el cumplimiento de las normas relativas a productos. Por ejemplo, la Unión Europea está financiando un proyecto conjunto con el Centro de Comercio Internacional (ITC) con el objetivo de promover la participación de los países en desarrollo en la labor sobre medio ambiente llevada a cabo en la OMC mediante la creación de capacidad y la transmisión de conocimientos y facilitando la elaboración de sus comunicaciones.

21. Por último, el CCMA podría establecer una coordinación aún más estrecha con otros comités pertinentes, como el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC), el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF), el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias y el Comité de Agricultura.

2.3 Comercio e inclusión

22. Son cada vez más apremiantes las voces que piden a la OMC un sistema multilateral de comercio más inclusivo. Una primera parte de la respuesta ha de ser asegurarse de la centralidad de la dimensión de desarrollo en la reforma de la OMC, en cada una de las tres funciones de la Organización. La UE considera además que un objetivo importante debe ser reforzar la función del Comité de Comercio y Desarrollo (CCD) como foro para deliberar sobre los actuales retos en materia

de desarrollo y para integrar más eficazmente las cuestiones relacionadas con el desarrollo en la labor de los distintos comités de la OMC.

23. Sin embargo, la cuestión de la inclusión es más amplia. A juicio de la Unión Europea, hay otras dos dimensiones fundamentales en el debate sobre la inclusión: en primer lugar, comprender mejor cómo lograr que los resultados de la liberalización del comercio sean inclusivos, para que los beneficios se distribuyan más ampliamente en la sociedad; y, en segundo lugar, reforzar el carácter inclusivo del proceso de elaboración de las políticas comerciales propiamente dicho, de manera que se incorporen todas las perspectivas necesarias.

Promover resultados inclusivos

24. La inclusión es esencial para mantener el apoyo a la apertura del comercio. Aunque velar por la distribución equitativa de los beneficios de la apertura de los mercados es esencialmente una responsabilidad nacional, la OMC no debe ignorar la pertinencia de estos debates en la formulación de políticas. La Unión Europea cree que, para que el comercio sea parte de la solución de los actuales retos económicos y sociales, es necesario que la OMC intensifique las deliberaciones sobre la inclusión y la dimensión social de la liberalización del comercio.⁴ De esta manera se adquiriría una **comprensión** más profunda y las políticas obtendrían resultados mejor fundamentados y más inclusivos para ampliar las oportunidades que ofrece el comercio en los diferentes países Miembros.

25. La Unión Europea propone que la OMC sea un foro en el que sentar las bases de este debate mediante una labor de fondo, redoblando su cooperación con el **Banco Mundial** y la **OIT**. Por ejemplo, podrían realizarse **análisis conjuntos**⁵ de los **efectos distributivos**⁶ del comercio (repercusiones en los salarios y el empleo, resultados que afecten al mercado laboral, impacto en diferentes sectores, regiones y tipos de trabajador, etc.). Los trabajos también deben tener el objetivo de presentar análisis e ideas sobre la manera de ampliar las oportunidades que ofrece el comercio, centrándose en la mejor manera de integrar a los **países en desarrollo en cadenas de suministro mundiales y sostenibles** y lograr una mayor diversificación, prestando especial atención a los países que más lo necesitan. En esta labor debe incorporarse también la dimensión de género de la inclusión.

26. El Consejo General podría constituir un foro para mantener debates temáticos sobre distintos aspectos del programa de inclusión, sobre la base de informes elaborados por la Secretaría en cooperación con otras organizaciones internacionales. En el MEPC los Miembros también tienen ocasión de intercambiar experiencias sobre los esfuerzos nacionales y la manera en que la promoción de la responsabilidad social de las empresas propaga los beneficios del comercio y propicia la inclusión.

Procesos de formulación de políticas comerciales inclusivos

27. En el debate sobre la inclusión los Miembros también deben abordar las **limitaciones de capacidad** que afectan a algunos países en desarrollo al participar en las deliberaciones de la OMC, y permitir que contribuyan a establecer la agenda en las esferas que ellos consideren pertinentes o sean de su interés. Con este fin podría llevarse a cabo un examen de las necesidades existentes de asistencia técnica y creación de capacidad para una participación eficaz en las actividades de la OMC.

28. También se ha reclamado que, como Organización, la OMC refuerce la inclusión en el **proceso de formulación de políticas comerciales** propiamente dicho, incorporando perspectivas y preocupaciones más amplias para responder a las cuestiones que se plantean en la actualidad. Aunque el Acuerdo de Marrakech de la OMC reconoce explícitamente la contribución que las organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden hacer a las actividades de la Organización, hay margen para reforzar la **participación de interesados externos**.⁷ Las prácticas que se siguen a

⁴ En el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC se reconoce que el objetivo último de la cooperación comercial es "elevar los niveles de vida" y "lograr el pleno empleo".

⁵ Véase el estudio conjunto de la OMC y la OIT, *Invertir en competencias para el comercio inclusivo*, 2017.

⁶ Véase el informe del Banco Mundial, *The Distributional Impacts of Trade. Empirical Innovations, Analytical Tools, and Policy Responses*, 2021.

⁷ Los principales canales de participación son por el momento el Foro Público anual, la asistencia de organizaciones de la sociedad civil a las Conferencias Ministeriales, los "Diálogos sobre el comercio", y las sesiones de información de la Secretaría de la OMC para ONG específicas, previamente inscritas.

este respecto y el nivel de participación de los interesados externos varían en los distintos comités, órganos y negociaciones de la OMC. Sobre la base de la útil experiencia adquirida con la participación de los interesados en las reuniones temáticas del Comité OTC o en las primeras etapas de los debates estructurados y las iniciativas relacionadas con declaraciones conjuntas, en las que contribuyeron a que se mantuvieran debates sobre las políticas y otras cuestiones fundamentados y de base empírica, se propone ampliar la participación de los interesados y **expertos** externos en **seminarios** y **talleres informales**. Para incorporar los conocimientos y la experiencia pertinentes de las empresas y los trabajadores en el conjunto de la labor de la Organización, podría considerarse establecer un **comité consultivo permanente de la OMC** en el que estuvieran representados de manera equilibrada las empresas, los trabajadores y la sociedad civil.

3 CONCLUSIÓN

29. Reforzar la función de deliberación es esencial para aumentar la capacidad de la OMC de responder a los retos mundiales que afectan al sistema de comercio. Las tres esferas de refuerzo de la deliberación propuestas en este documento no agotan en modo alguno las posibilidades y deben considerarse junto con otras iniciativas. Por ejemplo, reforzando el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico se podría ayudar a los países a hacer frente a los retos de reglamentar la economía digital, contribuyendo al mismo tiempo a cerrar la brecha digital mediante creación de capacidad. La Unión Europea espera con interés proseguir en el Consejo General y sus órganos subsidiarios los debates sobre la manera de hacer progresos en estas iniciativas de cara a la CM13.
