

Xavier Fernández Pons

Professor titular de Dret Internacional Públic, Universitat de Barcelona

1. Introducció

L'Organització Mundial del Comerç (OMC) va contribuir, des de la seva posada en marxa el 1995, a la liberalització del comerç internacional a escala planetària, que ha fomentat la globalització de l'economia, la deslocalització de moltes empreses i la formació de cadenes globals de valor. Durant anys, l'OMC ha afavorit, juntament amb altres factors, el creixement econòmic, l'expansió de les empreses transnacionals i el desenvolupament de països emergents, particularment de la Xina i altres països asiàtics, que s'han industrialitzat ràpidament.

En el seu apogeu, l'OMC ja va ser objecte de crítiques, tal com van evidenciar les sonades protestes de diversos moviments socials contra la globalització neoliberal i els seus beneficiaris asimètrics durant la Conferència Ministerial celebrada a Seattle el 1999. Però també hi va haver moltes veus en defensa de l'OMC i la globalització, que subratllaven que l'obertura dels mercats a escala mundial ha permès, en gran manera, treure de la pobresa centenars de milions de persones en països emergents. Es va defensar, així mateix, que un sistema multilateral del comerç basat en normes i garantit per un avançat mecanisme de solució de diferències, presidit per l'Òrgan d'Apel·lació de l'OMC, aportaria més seguretat jurídica i previsibilitat a les relacions econòmiques internacionals.

Tanmateix, aquells temps d'una OMC en auge han quedat enrere i actualment està immersa en una profunda crisi, ja que les seves normes no s'han actualitzat a les grans i ràpides transformacions que ha experimentat el context internacional.

L'OMC se segueix basant, en gran manera, en els originaris acords signats a Marràqueix el 1994, que es van focalitzar, principalment, a promoure un lliure comerç de mercaderies i, en menor grau, de serveis, ja que l'Acord General sobre el Comerç de Serveis (AGCS) es caracteritza per una gran flexibilitat.

Ara bé, els nous avenços tecnològics (com la creixent digitalització de molts serveis), l'ascens de la Xina (amb el seu peculiar sistema polític i

Existeixen dificultats creixents per aconseguir grans consensos mundials.

econòmic) i d'altres països emergents, i la necessitat cada vegada més imperiosa de conjugar millor la liberalització dels intercanvis (*free trade*) amb un comerç internacional més just i sostenible (*fair and sustainable trade*) requereixen una reforma que modernitzi les normes de l'OMC.

Tanmateix, això no s'ha pogut aconseguir fins a la data per causa de les grans discrepàncies entre economies avançades i emergents. Essent així les coses, l'objecte d'aquest breu escrit és reflexionar sobre les manifestacions i les causes diverses de la crisi actual de l'OMC i avaluar-ne, en aquest complex marc, la factibilitat de la reforma.

2. L'embarcada Ronda de Doha

La crisi que actualment pateix l'OMC té múltiples manifestacions. Va començar a evidenciar-se amb l'estancament de les negociacions comercials multilaterals de la Ronda de Doha. Aquesta Ronda es va iniciar el 2001 amb una agenda inicialment molt ambiciosa, que tractava de seguir impulsant una major liberalització del comerç internacional de mercaderies i serveis i incorporar qüestions noves al sistema multilateral, com la regulació de les inversions estrangeres (tradicionalment previstes per tractats bilaterals), les pràctiques empresarials restrictives de la competència, la transparència en la contractació pública o la facilitació del comerç (eliminant o reduint traves burocràtiques als intercanvis transfronterers).

Tanmateix, la Ronda de Doha, que teòricament s'hauria d'haver tancat l'any 2005, encara no ha estat culminada i ha donat, fins ara, uns fruits ben minsos. La causa més evident d'aquest embús es troba en les dificultats creixents per aconseguir grans consensos mundials. A la Ronda Uruguai (1986-1994), la regla del consens va funcionar notablement bé, a causa de la clara hegemonia que llavors exercien els Estats Units, i el suport que, en molts temes, li donaven la Unió Europea (UE) i el Japó, que es van configurar com la tríada decisiva en la formació de consensos, tot arrossegant uns països en desenvolupament llavors molt dependents.

En canvi, a la Ronda de Doha s'ha observat, si més no des de la Conferència Ministerial celebrada a Cancún l'any 2003, el protagonisme creixent de certs països emergents, com ara l'Índia o el Brasil, que defensen les seves prioritats en les negociacions, molt sovint contraposades a les dels països avançats. Així mateix, les successives ampliacions de l'OMC han portat a sumar-hi un bon nombre de països, entre els quals destaquen la Xina, que hi va ingressar el 2001, i Rússia, que s'hi va adherir el 2012. Val a dir que totes dues potències fan valer el seu pes renovat en l'escenari internacional i no poden deixar de condicionar la formació de consensos en l'OMC.

3. Proliferació d'acords comercials preferencials

Un altre símptoma de la crisi que travessa l'OMC és la creixent proliferació, en aquests últims anys, d'acords comercials bilaterals i regionals. Encara que el sistema multilateral del comerç sempre ha coexistit amb acords comercials preferencials, l'estancament de la Ronda de Doha ha

propiciat que destacats països hagin impulsat una ambiciosa agenda de negociacions comercials restringides amb aquells països més afins o amb interessos més conciliables. Solen ser acords molt extensos, que regulen nombroses qüestions sobre comerç internacional de mercaderies, serveis, propietat intel·lectual, contractació pública, inversions estrangeres, defensa de la competència, desenvolupament sostenible, comerç electrònic, etc.

La UE és un clar exemple d'aquesta tendència i sol designar els seus convenis més recents amb tercers països com *acords de lliure comerç de nova generació*. Entre aquestes negociacions de la UE cal referir-se a les dutes a terme amb Corea del Sud, Colòmbia-Perú-Ecuador, l'Amèrica Central, el Canadà, Singapur, el Japó, el Vietnam i el Mercosur.

Els Estats Units, sota la presidència d'Obama, també van impulsar el Trans-Pacific Partnership (TPP), amb uns altres onze països de la conca del Pacífic (i la significativa absència de la Xina), i el Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), amb la UE; però Trump es va desentendre de totes dues iniciatives. La resta dels països negociadors del TPP van decidir seguir endavant i van adoptar el Comprehensive and Progressive Agreement for TPP (CPTPP), que va entrar en vigor el 30 de desembre de 2018 i compta, actualment, amb set estats part: Austràlia, el Canadà, el Japó, Mèxic, Nova Zelanda, Singapur i el Vietnam. Potser, després de la victòria de Biden, els Estats Units tornin a implicar-se en aquestes iniciatives.

La Xina també ha impulsat les negociacions d'altres acords, com les del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) amb països de l'Associació de Nacions del Sud-est Asiàtic (ASEAN) i altres de la regió Àsia-Pacífic, on tracta de projectar, especialment, la seva influència creixent (Kelsey, 2019).

La proliferació d'aquests acords comercials preferencials, que adopten models de regulació diferents en funció de les concepcions respectives de les principals potències que els impulsen, pot ser positiva per establir noves regulacions de les relacions econòmiques internacionals, però, des de la perspectiva específica de l'OMC, poden acabar, a la pràctica, restant-li rellevància.

4. Creixents tensions comercials i friccions geopolítiques

En els últims anys, especialment des de la crisi financera i econòmica mundial desencadenada el 2008, s'han incrementat les tensions sobre aspectes fonamentals en la regulació multilateral del comerç. En particular, els Estats Units i la UE han anat observant com la Xina estaria duent a terme certes pràctiques que, tot i que sigui discutible si arriben a vulnerar la lletra de les normes comercials multilaterals, sí que anirien en contra del seu «esperit» (Steinberg, 2019). S'ha vingut al·legant, per exemple, que la Xina estaria subvaluant el tipus de canvi de la seva moneda per obtenir avantatges competitius deslleials; practicant dúmping social i ecològic; mantenint un model econòmic molt intervencionista; imposant restriccions a l'establiment de certs inversors estrangers i exigint-los la transferència forçada de tecnologia.

Destacats països han impulsat una ambiciosa agenda de negociacions comercials restringides amb aquells països més afins o amb interessos més conciliables.

Les grans potències es disputen el lideratge de la quarta Revolució Industrial.

Malgrat que la Unió Europea segueix defensant les bases del sistema multilateral del comerç, subratlla que avui dia aquesta defensa no pot ser naïf. Segons la UE, alguns països emergents s'han estat beneficiant molt de l'obertura dels mercats impulsada des de l'OMC sense assumir, paral·lelament, responsabilitats suficients, i es fa necessari anivellar millor el camp de joc. Per exemple, la UE va decidir l'any 2017 reformar la seva regulació de les mesures antidúmping, i preveure un nou règim específic per a països que tinguin els seus «mercats distorsionats», la compatibilitat del qual amb el vigent Acord Antidúmping de l'OMC és molt qüestionada per la Xina i altres economies emergents (Huyghebaert, 2019).

Els Estats Units ja van insistir, durant la presidència d'Obama, en el fet que la Xina encara no podia ser considerada com una economia de mercat pròpiament dita i que havia de seguir fent reformes profundes en el seu sistema. En qualsevol cas, ha estat amb Trump quan els Estats Units han elevat molt el to de les crítiques, i han acusat la Xina explícitament d'estar abusant del sistema multilateral del comerç; han lamentat, sense embuts, les deficiències de l'actual règim de l'OMC per impedir-ho, i han iniciat, unilateralment, guerres comercials agressives, violant les normes substantives i institucionals multilaterals més bàsiques.

Els Estats Units i la Xina van anunciar, el 15 de gener de 2020, que havien acordat una treva en les seves conteses comercials, mitjançant l'anomenat *Phase One Trade Deal*. Ara bé, el contingut de la treva (que inclou alguns compromisos contraris als principis més essencials de l'OMC) i la forma en què s'ha gestat socaven la credibilitat d'un sistema multilateral del comerç basat en unes normes objectives, i supediten les transaccions comercials als variables equilibris de poder entre les grans potències.

I tot això ha coincidit, a més, amb una progressiva escalada de les friccions geopolítiques entre les grans potències, que es disputen el lideratge de la quarta Revolució Industrial (amb el desenvolupament de les xarxes 5G o de la intel·ligència artificial) i els interessos de les quals xoquen a diverses zones del planeta, com ara Hong Kong, Taiwan, l'Iran, Ucraïna, Bielorrússia o Veneçuela, dificultant més, si és possible, la consecució de grans consensos mundials. No és estrany que alguns autors parlin ja de l'adveniment d'una nova mena de guerra freda o d'una tendència a la fragmentació del món en grans blocs (Zhao, 2019).

La recent victòria de Biden podria afavorir una certa distensió, tot i que ja ha subratllat que la Xina és actualment el gran rival sistèmic dels Estats Units i que la «seguretat econòmica» estatunidenca és també una qüestió de «seguretat nacional» (Biden, 2020).

5. El bloqueig en la designació de nous membres de l'Òrgan d'Apel·lació

La disconformitat de Trump amb el règim vigent de l'OMC ha comportat, fins i tot, que els Estats Units hagin estat bloquejant la renovació dels membres que n'integren l'Òrgan d'Apel·lació; òrgan que, des de l'11 de desembre de 2019, compta, tan sols, amb un únic membre i ja no es pot encarregar d'examinar nous recursos d'apel·lació, per a la qual cosa se'n requereix un mínim de tres. Durant anys ha estat habitual afirmar

que el sistema de solució de diferències de l'OMC era la seva joia de la corona. Tanmateix, els Estats Units ja van començar a criticar alguns aspectes d'aquest mecanisme l'any 2002, presentant (juntament amb Xile) una proposta tendent a flexibilitzar-lo, al·legant que els grups especials i, particularment, l'Òrgan d'Apel·lació haurien estat incorrent en un activisme judicial excessiu (doc. TN/DS/W/28, 23 de desembre de 2002). En qualsevol cas, únicament Trump ha arribat a l'extrem de bloquejar el funcionament de l'Òrgan d'Apel·lació i cal esperar que l'actitud de Biden en aquest punt sigui més conciliadora.

S'està accentuant una tendència dels estats a certes formes de proteccionisme.

6. Incidència de la pandèmia de COVID-19

La pandèmia de la COVID-19 no ha pogut deixar d'afectar l'OMC. Aquesta greu crisi sanitària i econòmica ha evidenciat la fragilitat de certs subministraments bàsics que depenen de cadenes globals de valor. En aquest sentit, s'ha revigoritzat la idea d'assegurar un cert nivell d'autoabastiment de productes essencials. La tendència dels estats a certes formes de proteccionisme, que ja es va començar a albirar arran de la crisi del 2008 i les seves seqüeles, s'està accentuant, tot incentivant-se la relocalització d'empreses i el suport governamental als campions nacionals.

Des de la UE es continua defensant l'obertura del comerç internacional, però s'insisteix ara a impulsar una major «resiliència» i «autonomia estratègica», per reduir la dependència de l'exterior, fomentar la reindustrialització i impulsar empreses europees de tecnologia punta que puguin competir, efectivament, amb les grans corporacions nord-americanes i xineses (Conclusions del Consell Europeu, 1 i 2 d'octubre de 2020).

La situació provocada per la COVID-19 també ha aguditzat la desconfiança entre països destacats, que es van llançant retrets sobre els orígens, la gestió i la informació respecte la pandèmia. Per exemple, poc després que autoritats australianes assenyalessin la necessitat de fer una investigació independent sobre els orígens de la malaltia a la Xina, aquest país va imposar (casualment?) un seguit de restriccions comercials a productes australians (Palmer, 2020).

7. És factible, ara, una reforma de l'OMC?

En aquest complex escenari mundial, és ja un lloc comú afirmar que l'OMC necessita una reforma, tal com han reiterat genèricament les últimes reunions del G20. Ara bé, les discrepàncies que han estat llastrant la Ronda de Doha també es produeixen en intentar precisar en quins aspectes concrets, substantius i institucionals, caldria reformar l'OMC i en quin sentit.

Des de la doctrina, Petersmann (2019) sosté que les normes substantives de l'OMC s'haurien de reformar profundament perquè no estigui al servei d'un capitalisme neoliberal insolidari ni d'un capitalisme d'estat en excés intervencionista, sinó que promogui un model de capitalisme social, que tracti d'impulsar efectivament la defensa d'una competència lliure i justa a escala mundial i tingui en compte com cal aspectes socials i ambientals, fomentant simultàniament un *free, fair and sustainable trade*.

Les propostes de la Xina van, en molts aspectes substantius, en un sentit oposat diametralment als plantejaments de les economies avançades.

Entre les propostes de reforma de l'OMC formulades pels seus membres, cal destacar les plantejades des de la UE, que lidera, juntament amb el Canadà, l'anomenat *Grup d'Ottawa*, integrat per diversos països que tracten d'identificar les seves afinitats sobre les millores a introduir (Akande, 2018). La Comissió Europea va presentar, al setembre del 2018, un EU concept paper on WTO reform, assenyalant la necessitat d'actualitzar a fons les normes de l'OMC. Defensa, per exemple, que s'hi haurien d'incorporar més previsions sobre qüestions socials i ambientals. També assenjala la necessitat de reformar certs aspectes institucionals (per exemple, facilitant la celebració d'acords plurilaterals) i de modernitzar la regulació multilateral per poder afrontar millor la competència deslleial practicada per països amb mercats distorsionats per una excessiva intervenció de les autoritats. En particular, la UE ha estat reclamant una reforma de l'Acord sobre Subvencions i Mesures Compensatòries (SMC), que amplii la llista de subvencions industrials prohibides.

En aquest últim aspecte, els plantejaments de la UE han coincidit amb els dels Estats Units i el Japó, amb qui van presentar la declaració conjunta del 14 de gener de 2020, que proposava revisar a fons l'SMC, amb la mirada posada, especialment, a limitar les quantioses subvencions industrials atorgades per les autoritats xineses.

Els Estats Units també han estat assenyalant la necessitat d'altres reformes de cert calat, com ara les indicades a la 2020 Trade Policy Agenda, on s'allega, per exemple, que les llistes d'aranzels consolidats de cada membre són avui anacròniques i haurien de ser *reinicialitzades*. El document també considera que certes normes sobre tracte especial i diferenciat per als països en desenvolupament ja no tenen sentit en nombroses ocasions.

Les propostes de la Xina van, en molts aspectes substantius, en un sentit oposat diametralment als plantejaments de les economies avançades (doc. WT/GC/W/773, 13 de maig de 2019). El país asiàtic, on el model econòmic és oficialment qualificat com a *economia socialista de mercat*, es mostra reticent a majors limitacions en matèria de subvencions industrials, i defensa, per contra, unes normes multilaterals que reinstaurin i ampliiin els supòsits de subvencions no recurrents, impedeixin més efectivament el recurs abusiu a mesures de defensa comercial i protegeixin les empreses de propietat pública de possibles discriminacions. Tampoc sembla disposat a parlar sobre dúmping social o ecològic ni al fet que es qüestionin les previsions vigents sobre tracte diferenciat i més favorable per a països en desenvolupament.

En les propostes i les actituds actuals dels membres de l'OMC s'observen desacords marcats entre economies avançades i emergents sobre quins valors haurien d'inspirar, efectivament, el sistema multilateral del comerç. Per exemple, alguns països emergents solen criticar les propostes de la UE dirigides a establir una *carbon border tax* o altres penalitzacions a les importacions de productes en funció de les seves petjades de carboni respectives, i que la UE considera necessàries per promoure un desenvolupament sostenible. Així, Indonèsia ha presentat una reclamació contra la UE per haver penalitzat el biodièsel extret de l'oli de palma, les plantacions de la qual s'han anat estenent per aquest país asiàtic (i altres països tropicals) a costa de desforestar boscos primaris, que eren importants embornals de carboni i reserves de biodiversitat (doc. WT/DS593/1, 16 de desembre de 2019).

8. Conclusions

La reforma de l'OMC, tan necessària, sembla, ara com ara, una missió impossible o, si més no, molt difícil, ateses les discrepàncies persistents entre economies avançades i emergents sobre quin hauria de ser el seu model regulatori. Cal recordar que la creació de l'OMC es va forjar en el context d'un ordre internacional unipolar, amb els Estats Units (i la tríada, en el seu conjunt) marcant clarament l'agenda internacional, molt diferent de l'actual món amb fortes tensions i rivalitats multipolars.

Un cop Biden ocupi la Casa Blanca, cal esperar canvis positius en les formes i el fons de la política exterior nord-americana (Nye, 2020). Ara bé, molts conflictes de fons amb la Xina no s'esfumaran. Cal recordar que, entre les files demòcrates, també s'aboquen nombroses crítiques cap a la Xina (posant l'accent, per exemple, en qüestions ambientals o de drets humans) i molts comparteixen l'interès a contenir la puixança del gegant asiàtic i desacoblar més totes dues economies. Biden vol millorar les relacions amb la UE i altres països afins per intentar liderar novament l'agenda internacional, però no serà fàcil convèncer la Xina i altres grans economies emergents sobre el tipus de reforma de l'OMC a què aspiren les avançades.

Mentre no s'aconsegueixi la reforma de l'OMC, el seu futur es dibuixa molt ombrívol. Podria sobreviure formalment a Ginebra, però tenint cada vegada una menor rellevància a la pràctica, eclipsada per la multiplicació d'acords comercials preferencials, i superada, en altres ocasions, per mesures unilaterals o solucions pactades al marge dels seus principis.

El procés de globalització econòmica, tan intens durant dècades, tampoc revertirà per complet, ja que les interdependències són moltes. Però és possible que s'accentui la tendència a una certa desglobalització o a unes relacions econòmiques internacionals més regionalitzades o fragmentades, en funció de les àrees d'influència respectives de les grans potències. En aquest cas, podrien guanyar protagonisme unes cadenes de valor menys globals i més regionals.

Podrien guanyar protagonisme unes cadenes de valor menys globals i més regionals.

Referències bibliogràfiques

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

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

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

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

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

Palmer, James. «Why China Is Punishing Australia». *Foreign Policy* (13 de maig de 2020), (en línia) [Data d'accés: 15.11.2020] <https://foreignpolicy.com/2020/05/13/china-punishing-australia-coronavirus-pandemic-meet-imports-trade-diplomacy/>.

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

Steinberg, Federico. «Depende: el futuro de la OMC», *Esglobal* (27 de novembre de 2019), (en línia) [Data d'accés: 15.11.2020] <https://www.esglobal.org/depende-el-futuro-de-la-omc/>

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