

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA OMC



Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales

Av. Insurgentes Sur 1647. Piso 1 Int. A. San
José Insurgentes, Benito Juárez. 03900,
Ciudad de México

Teléfono: (52 55) 8000-8121

www.consejomexicano.org

El presente documento fue preparado por autores independientes y refleja únicamente la posición de quienes participaron directamente en la investigación y en su redacción. El contenido de este documento de ninguna manera representa la visión institucional de COMEXI, cuya posición es neutral, apartidista e independiente.

D.R. © CONSEJO MEXICANO DE ASUNTOS INTERNACIONALES, A.C.

Av. Insurgentes Sur 1647 Piso 1, int. A

Col. San José Insurgentes

03900 Benito Juárez, Ciudad de México, México

2024

Ninguna parte de este reporte puede ser reproducida o transmitida de ninguna forma o por ningún medio sin permiso escrito del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, excepto cuando se trate de citas breves en columnas de opinión, artículos periodísticos, análisis o reseñas. Por favor, dirija cualquier petición a:

Av. Insurgentes Sur 1647. Piso 1 Int. A.

San José Insurgentes, Benito Juárez.

03900, Ciudad de México







SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA OMC

Fernando de Mateo¹

El 27 de julio de 2016, en mi discurso de despedida en el Consejo General² después de casi 12 años como embajador ante la Organización Mundial del Comercio, dije que me marchaba “con la reconfortante sensación de que la OMC es una organización de gran éxito, pero... con una profunda frustración de” no haber concluido satisfactoriamente la Ronda de Doha después de 15 años de negociaciones. También dije que la causa de las desigualdades entre países y dentro de cada país “se atribuye cada vez más a la globalización, y el comercio es el reflejo más tangible de la globalización. En consecuencia, se presenta al comercio... como la fuente de las crecientes desigualdades y de la desindustrialización”, por lo que hay la percepción (equivocada) de que “con la restricción al comercio se resolverán todos... los problemas”. Después de una defensa (apasionada) de la importancia del sistema multilateral del comercio y de su liberalización, mencioné que, a partir de la crisis de 2009, el comercio creció por debajo del PIB mundial, lo que no había ocurrido en toda la época que se inicia con la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, por lo que si la premisa de que menor comercio llevaría consigo un mayor crecimiento económico fuera cierta, no hubiéramos encarado el marasmo económico de la época, herencia de la crisis de 2009 y de su mal manejo por los gobiernos de los principales países³.

Es claro que para entonces las estridencias *trumpianas* ocupaban los titulares de varios periódicos, pero lo más preocupante era que Hillary Clinton no quería quedarse atrás en su defensa de los ciudadanos estadounidenses, que a su parecer habían sido golpeados por la globalización. Desde 2013 estaba en circulación el libro de Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI*⁴, primera edición en francés, traducido al español por el FCE en 2014. El libro fue un éxito editorial y la desigualdad se convirtió en el tema urgente de resolver y el comercio, el villano favorito.

El poder blando⁵ en materia comercial había pasado del llamado *Quad* (Estados Unidos, Unión Europea, Japón y Canadá) durante la Ronda Uruguay, a un G6, luego un G7, un G5 (cada uno de ellos con Estados Unidos, China, Unión Europea, India y Brasil como base), para, en el momento de mi despedida de la

¹ Profesor-Investigador Asociado de El Colegio de México. Exembajador, representante permanente de México ante la OMC.

² Ver documento JOB/GC/104, del 28 de julio de 2016, *Discurso de despedida del embajador Fernando de Mateo*.

³ El comercio mundial cayó 1% entre 2008 y 2016 [world trade growth.xlsx \(live.com\)](https://www.worldtrade.org/2016/07/27/world-trade-growth-2008-2016) y el PIB mundial a un promedio del 2,3% en el mismo periodo [GDP growth \(annual %\) | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/ny/gdp-growth), muy por debajo del periodo de 1990-2008. La elasticidad ingreso del comercio fue, por lo tanto, de solo 0.4 en promedio para ese periodo, mientras que a partir de 1990 hasta 2008 fue en promedio 2.4% (cálculos del autor).

⁴ Primera edición en francés en 2013, traducido al español por el FCE en 2014.

⁵ En el GATT y la OMC las negociaciones se llevan en círculos concéntricos, empezando por los que abajo se mencionan, para después pasar a una docena de Miembros prominentes (México siempre se encontró en este segundo grupo), para después llevar la negociación a unos 40 participantes y, finalmente, a toda la membresía. Generalmente, las partes fundamentales del resultado eran las acordadas en el primer círculo, aunque a veces, esto no ocurrió.



OMC, estar frente a un G2 (Estados Unidos y China) “que ni siquiera hablaban entre sí, pero que eran los mayores beneficiarios del sistema multilateral de comercio”⁶ y que era su deber apoyarlo. China pasó en 15 años de ser un Miembro que intervenía poco en las reuniones de los diferentes Consejos y Comités de la Organización, a ser una de las dos potencias con mayor poder de decisión en la OMC, enfrentada con la otra potencia.

Mencioné en mi discurso que “la joya de la corona atraviesa también momentos difíciles” y referí el problema que se presentaba por los “votos y los vetos cruzados” para seleccionar a los miembros del Órgano de Apelación. En ese momento, no había mucho indicios de que el sistema de solución de diferencias estuviera seriamente amenazado y que pocos meses después dejaría de ser, en la práctica, operativo.

La OMC está sustentada en cuatro vertientes: (1) las negociaciones comerciales; (2) la adhesión de nuevos Miembros; (3) el sistema de solución de diferencias, y (4) el trabajo diario de los diferentes Consejos y Comités, que monitorean el cumplimiento de sus acuerdos.

Cuando partí de Ginebra, ya era claro que la vertiente negociadora había dejado de funcionar. De hecho, en la Declaración de la Reunión Ministerial de 2015 en Nairobi, se menciona (desde luego que con una redacción diplomática) que mientras para algunos Miembros, la Ronda está vivita y coleando, para otros, ya había muerto y se necesitaba buscar llegar a acuerdos en temas de importancia para todos los Miembros. Es la versión comercial del Gato de Shröndiger, el que a la vez está vivo y no lo está –y no estoy tratando de decir que resolver los problemas comerciales sea tan complicado como la física cuántica.

La Ronda de Doha, con su Programa para el Desarrollo, en parte fue la respuesta de la comunidad internacional a los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York. Coincidió (con tres meses de diferencia) con la adhesión de China a la OMC –cuyas negociaciones duraron 15 años, siendo México el último Miembro en firmar los acuerdos alcanzados. El optimismo privaba por el rápido proceso de globalización, fomentado por la creencia en la superioridad de la economía liberal y por el desarrollo en las tecnologías de la información y la computación, que se reflejó en la puesta en marcha de acuerdos plurilaterales en el marco de la OMC, fundamentalmente en servicios financieros y telecomunicaciones, y en su intersección con la manufactura –el acuerdo sobre tecnologías de la información–, todos ellos relacionados con el proceso de globalización. Impulsadas por los desarrollos tecnológicos, las cadenas globales de valor se extienden a numerosos procesos productivos y la globalización se acelera, con el comercio pasando de representar el 38% del PIB global en 1991, al 61% en 2008. El traslado de las ventajas comparativas en bienes elaborados hacia la especialización en las etapas de su producción crece exponencialmente, con el correspondiente aumento en la participación de los bienes intermedios en el comercio global.

En el año 2000, deberían haberse iniciado negociaciones sobre agricultura y servicios, como estaba previsto en el llamado *Programa Integrado* (el cual también debería resolver problemas específicos de los países en desarrollo). Ambas negociaciones se incluyeron como parte del *Todo Único* de la veintena de temas del Programa para el Desarrollo. El *todo único* se traduce en la frase hecha famosa por Yogi Berra de que “nada está terminado, hasta que todo está terminado”. Si en la Ronda Uruguay eso hacía sentido, era porque aquel país que no estuviera de acuerdo con los resultados de algún tema, corría el

⁶ Discurso de despedida... op. cit.



peligro de no convertirse en miembro de la nueva Organización. En la Ronda Doha, como sucedió, no había ese incentivo para concluir las negociaciones.

Visto a la distancia, otro gran error fue decir que ésta sería una ronda del desarrollo. Sin haber concordancia no sólo en el camino para lograr el desarrollo, sino siquiera en el significado del término⁷. Si a esto se añade el concepto de *consenso negativo* (que supone que para aprobarse algo se necesita que ningún Miembro se oponga), el resultado es la imposibilidad de lograr un acuerdo de la magnitud que requería la Ronda de Doha.

Éramos jóvenes e ilusos, pero teníamos buenas razones para ser optimistas. En los años 90, la inflación a nivel mundial era reducida (México fue una excepción temporal con la crisis de 1995, lo mismo que la crisis financiera asiática de 1997). El comercio mundial se duplicó, los salarios crecieron, la pobreza en el mundo iba en picada (el porcentaje de la población mundial viviendo con menos de \$2.15 dólares diarios a precios de 2017⁸ pasó de 40% en 1990, a menos del 10% en 2020). La inversión extranjera directa en los países en desarrollo aumentaba rápidamente. Las diferencias en el PIB per cápita entre el norte desarrollado y el sur en desarrollo se reducían rápidamente.

Pero las negociaciones de la Ronda, que deberían haber concluido en 2005, contaron otra historia. Después de varios intentos fallidos de avance, cuando se estuvo cerca de un acuerdo en los principales temas (agricultura, productos no agrícolas y servicios), fue en una “mini-ministerial” en agosto de 2008. La India, Estados Unidos y China se encargaron de que no lo hubiera. En una historia contrafactual en que ese acuerdo se hubiera logrado, se dejaban tantos cables sueltos que la crisis económica de un mes más tarde habría matado ese acuerdo. La lenta recuperación de la crisis determinó, entre muchas otras cosas, que la elasticidad ingreso del comercio fuera menor a 1 desde 2009 hasta 2019,⁹ por vez primera desde la Segunda Guerra Mundial¹⁰. Lo notable, es que la caída en la relación entre comercio y PIB fue más acentuada en China que en cualquier otro país emergente o desarrollado (ver *infra*).

No obstante la situación letárgica de la Ronda, en 2013 hubo un avance importante con el Acuerdo de Facilitación del Comercio –básicamente simplificando los trámites aduaneros para el paso de las mercancías. En 2015 se prohíben los subsidios a la exportación de productos agrícolas –53 años después de haberse prohibido los subsidios a la exportación de productos industriales—y se firma la modernización del Acuerdo Plurilateral de Tecnologías de la Información –del cual, absurdamente, México no es miembro, protegiendo a una empresa que encarece los procesos productivos de un sector en el que México es un exportador destacado.

En la ministerial de mediados de 2022, se firma el Acuerdo sobre Subsidios a la Pesca –mucho menos ambicioso del que se tenía originalmente planteado, y el cual todavía no entra en vigor porque no cuenta

⁷ Para unos, la liberalización comercial promueve el crecimiento económico y el desarrollo. Para otros, lograr “espacios en la política comercial” (el famoso *policy space*) es lo que conduce al desarrollo al tener mayores grados de libertad en la utilización de instrumentos comerciales.

⁸ En términos de poder de compra. Fuente: The Economist, número del 7 de octubre de 2023. En México, la pobreza extrema medida en esos términos se reduce del 10% en 1990 a 3% en 2020.

⁹ 2020 no cuenta, pues el comercio cayó más rápidamente que el PIB global y el cociente de dos números negativos es positivo.

¹⁰ Aunque todavía en 2018 los pronósticos de crecimiento económico y del comercio mundial eran sumamente optimistas para los siguientes años.



con el número de ratificaciones requeridas. También hay un acuerdo plurilateral sobre regulación doméstica en materia de servicios, el cual incrementa sustancialmente la transparencia en el establecimiento o modificación de las reglas internas de los firmantes en la prestación de los servicios, aunque solo se aplica a los sectores en que los Miembros tienen otorgadas concesiones en la OMC –los cuales son proporcionalmente pocos.

No es mucho, pues, lo que la OMC ha logrado en materia negociadora desde que entró en vigor en 1995.

En la reunión Ministerial de Ginebra en 1998, se llegó al acuerdo de una moratoria (por dos años, extensibles por los ministros) a la aplicación de aranceles a las transmisiones electrónicas –que evidentemente incluye el comercio electrónico. Esto quiere decir que, si bien no se aplican aranceles a, por ejemplo, realizar una compra en Amazon, no implica que no se cobren aranceles cuando el producto adquirido cruce la frontera de un país. Recientemente, por un lado, ha habido reclamos de algunos países que ven que sus ingresos fiscales podrían estar siendo (sustancialmente) mermados y ya no quieren extender la vida de la moratoria. Por el otro, un grupo de 80 países (incluyendo a Estados Unidos y China) llevan desde 2019 negociando un acuerdo sobre comercio electrónico, el cual tiene múltiples aristas –desde la no imposición de aranceles y las barreras que las regulaciones internas pudieran tener, incluyendo la participación de los gobiernos, hasta cuestiones como seguridad de la información, firmas electrónicas y el *de minimis* a partir del cual no se cobran aranceles a los bienes comprados por vía electrónica. Desafortunadamente, en noviembre de 2023, Estados Unidos retiró su apoyo a ese acuerdo plurilateral, arguyendo que necesitaba un espacio de política (*policy space*, pero usando palabras más diplomáticas) para ese sector para poder requerir la obligatoriedad del establecimiento de servidores de telecomunicaciones en el territorio de Estados Unidos, e, incluso, poder imponer aranceles a las transmisiones electrónicas. Hay dos problemas. El primero, que ese país tiene comprometido desde el TLCAN, que no puede exigirse presencia local en ningún sector, y de manera expresa para los servidores. El segundo y de mayores consecuencias, que China podrá exigir lo mismo. La parte arancelaria es potencialmente más complicada, pues abre el camino a la India, Sudáfrica y otros países en desarrollo que han manifestado la “pérdida fiscal” que han sufrido. Hay que recordar que en el comercio electrónico, los bienes que se importan sí son sujetos del arancel que cobra el país importador, pero no la transmisión electrónica. Si se cobra un arancel a esa transmisión, no solo empresas como Amazon resultarían afectadas, sino también los múltiples servicios que hoy se prestan por *streaming* o por otros medios como los libros electrónicos. Éstos y muchos otros servicios son los que han determinado que el comercio de servicios digitales haya sido de los que más han crecido en el comercio mundial de bienes y servicios en los años más recientes¹¹.

La segunda vertiente de la OMC es la de adhesiones. Cuando la OMC entró en vigor, tenía 134 Miembros. Hoy tiene 164 y 30 buscan adherirse. La adhesión más notable fue la de China (seguida en importancia por Rusia). En diciembre de 2001, cuando se convirtió en Miembro y recibió el trato de la nación más favorecida por los demás Miembros de la OMC, las exportaciones chinas representaban el 1.3% del total mundial. En 2022, alcanzaban el 15%. Para convertirse en Miembro, China modificó más de 10 mil de sus leyes para acomodarlas a las demandas de los demás Miembros. No obstante la enorme liberalización de su economía, no pocos lamentan hoy en día no haber sido más ambiciosos, particularmente en materia de empresas del estado y de subsidios a la industria y la agricultura. Se ha llegado a decir que si China no hubiera ingresado a la OMC, el TLCAN hubiera convertido a México en la

¹¹ [The Digital Trade Review 2023 \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/digital-trade-review-2023/) figura 5.



fábrica del mundo –sin duda no solo una gran exageración, sino también la negación de los muchos errores que se cometieron al mantener las rentas para los productores de numerosos bienes y servicios –lo cual se muestra en la falta de crecimiento en la participación de México en el comercio mundial de bienes y servicios desde finales de los años 90 (el que el resto de América Latina lo haya hecho peor no es consuelo). No obstante, sí es cierto que México perdió participación en el mercado de Estados Unidos por la competencia china y que las importaciones mexicanas procedentes de China crecieron rápidamente. Ahora China es el segundo proveedor de México, solo detrás de Estados Unidos, incluyendo de insumos necesarios para producir exportaciones dirigidas a este último (un *threesome*, que se incrementará con el *nearshoring*).

Las potencias occidentales vieron en la liberalización económica de China la oportunidad de que ese país adoptara también el orden político liberal triunfante, como venía ocurriendo por años en el centro y oriente de Europa (incluyendo el capitalismo salvaje a la rusa), en Asia y América Latina, con la superioridad de los mercados abiertos, la liberalización de los flujos de capitales y la eficiencia máxima de las cadenas globales de valor. El excedente de mano de obra en China, combinado con los capitales de las empresas multinacionales, escribieron una página de éxito sin paralelo en la historia económica mundial.

Como arriba se menciona, con el proceso de globalización, miles de millones de personas de alrededor del mundo abandonaron la pobreza extrema y la desigualdad económica entre el norte y el sur del planeta se redujo sustancialmente. No cabe duda de que los principales beneficiarios han sido los países que mayor participación tienen en las cadenas globales de valor. Especialmente China y Estados Unidos. El primero de ellos se convirtió en la fábrica del mundo, sacando de la pobreza a cientos de millones de sus habitantes. El segundo, vio crecer su preeminencia como generador de nuevas tecnologías¹² y proveedor de servicios nuevos y mejorados.

La Gran Recesión y la lenta recuperación posterior, dio municiones a los que adecuadamente el expresidente Zedillo identificó como *globalifóbicos* --y el globalifóbico mayor fue Donald Trump, quien desde su campaña presidencial identificó al déficit comercial de Estados Unidos como el indicador de una política comercial errónea: “una guerra comercial es fácil de ganar”. Recibió el apoyo de todos aquellos que sentían que no habían recibido una recompensa justa del crecimiento económico con una inflación muy reducida. La automatización se confundió con las importaciones y los ganadores se identificaron con las grandes corporaciones. China y México se convirtieron en los enemigos (este último tanto por enviar bienes baratos como por ser la fuente de las migraciones que crecían rápidamente). Y Trump inició una guerra, primero amenazando a México con denunciar el TLCAN –ya conocemos el resultado, un tratado comercial que en su título no aparece la palabra comercio–y, después, aumentando los aranceles en productos de hierro y aluminio, sin importarle violar sus compromisos en la OMC al aducir como motivo la defensa de la soberanía nacional (varios de los afectados, incluyendo China, la UE y México, tomaron represalias, sin cumplir con las disposiciones de la OMC). Unos meses más tarde, inició una guerra comercial con China, la que tomó represalias equivalentes --ambos violando la OMC sin ningún remordimiento.

¹² Esto va mucho más allá del número de patentes registradas, donde China es la campeona, pero donde Estados Unidos domina las tecnologías más sofisticadas.



Mientras que en enero de 2018 el porcentaje sujeto a aranceles en el comercio bilateral entre Estados Unidos y China era prácticamente cero, para julio de ese año ya se acercaba al 10%. En septiembre, el 47% de las importaciones estadounidenses procedentes de China ya era sujeto a un arancel, y las dos terceras partes de las importaciones chinas de productos estadounidenses se enfrentaban a un impuesto a la importación. Hoy en día, las dos terceras partes del comercio bilateral entre esos países pagan un arancel promedio de alrededor del 20%¹³. A pesar de la evidencia que muestra que la guerra iniciada por Trump contra China (profundizada por Biden) tuvo como consecuencia que los productores de otros bienes y servicios que utilizan productos chinos como insumo, así como los consumidores finales, terminaron pagando el aumento en los aranceles, Trump ya anunció que de ser elegido presidente en 2024, aumentará *todos* los aranceles al 10%. Sus acólitos Bob Lighthizer y Pete Navarro tienen ideas más drásticas, como ir aumentando los aranceles hasta que desaparezca el déficit comercial (que cualquier economista serio les puede fácilmente demostrar que es el resultado de la brecha entre ahorro e inversión y no un problema comercial, como lo muestra el hecho de que en la administración de Trump el déficit aumentó), y/o que Estados Unidos aplique el mismo arancel que el que cobra cada uno de sus socios comerciales en cada producto –locura completa, pues la tarifa de importación sería una matriz de 8,000 (fracciones arancelarias) por 200 (países alrededor del mundo).

Con Trump, la OMC quedó como un adorno al que Estados Unidos le arrancó los dientes: China llevó a Estados Unidos a un grupo especial (panel) de solución de diferencias por haber iniciado la escalada proteccionista. La defensa de éste fue el artículo XX (a) sobre medidas necesarias para defender la moral pública, perdiendo el caso. Estados Unidos apeló la decisión, pero el Órgano de Apelación ya para entonces había dejado de existir a mano de los propios Estados Unidos: Donald Trump insistió desde su campaña que la OMC estaba "sesgada en contra de Estados Unidos" y amenazó con abandonarla. La crisis que mantiene a la OMC al borde de la irrelevancia, se debe a la oposición de ese país a establecer el proceso para seleccionar a los reemplazos de los siete miembros (independientes de sus gobiernos) del Órgano de Apelación conforme se cumplían sus respectivos mandatos por cuatro años cada uno. El Órgano de Apelación dejó de contar con dos de sus últimos tres miembros –el mínimo requerido para poder funcionar– en diciembre de 2019. Con ello quedó paralizada la segunda vertiente de la OMC.

La crisis económica provocada por la pandemia de la COVID-19 fue la más profunda desde la de los años 30 del Siglo XX. No solo hubo una reducción inesperada de la actividad económica interna debido a la reducción súbita de la fuerza laboral y, consecuentemente, de la demanda de bienes y servicios, sino también un desquiciamiento brutal en las cadenas globales de valor –esto es, en los eslabones productivos debido a la falta de insumos y de transportes. Los gobiernos reaccionan de diferentes maneras, incluyendo la imposición de restricciones a la exportación de insumos y bienes terminados, no solo de bienes como las mascarillas y equipo médico, sino también los alimentos y otras materias primas requeridas para la producción de bienes básicos. Algunos gobiernos, principalmente pero no solo de países ricos, realizaron transferencias enormes de recursos financieros a los consumidores y a las empresas que las necesitaban para sobrevivir. El resultado del shock a la oferta de bienes y servicios y de los estímulos a la demanda agregada, fue un proceso inflacionario alrededor del mundo –con excepciones como China, quien aplicó una política heterodoxa en la lucha contra la pandemia y, más

¹³ Chad P. Bown (PIIE) and Melina Kolb (PIIE), *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide*. Peterson Institute for International Economics, junio 2023.



tarde, una endeble por una sobreoferta inmobiliaria y los primeros efectos de los cambios en la pirámide poblacional por la política, ya abandonada, de un solo hijo. Hay una cada vez mayor percepción de que la globalización ha traído consigo las distorsiones en las cadenas de valor y que las políticas industriales que protegen a las empresas nacionales son las adecuadas. De ahí vienen todas las palabras de moda con terminación en *shoring* (*re-shoring, friend-shoring, ally-shoring, near-shoring...*). La seguridad nacional se ha utilizado crecientemente como pretexto para la aplicación de medidas proteccionistas (o para otros motivos como, en México, evitar la transparencia en gastos gubernamentales). No hay día en que en los diarios y revistas no mencionen los beneficios que traerá el *nearshoring* a México. Pero si hubo poca enjundia en complementar el TLCAN con medidas internas que redujeran rentas ciertos en sectores productivos fundamentales en una economía moderna mediante la reducción de enormes barreras de entrada a la competencia y nulo interés en invertir en investigación y desarrollo y en la formación de recursos humanos, esa poca enjundia se ha convertido en un rechazo a siquiera contemplarlas.

A pesar de ello, hay evidencias empíricas de que el *nearshoring* en México está ocurriendo de manera importante.

Sin duda, la Gran Recesión de 2009, magnificada por la crisis económica provocada por la pandemia, en gran parte son los responsables del proceso de *desglobalización* (como dicen algunos autores) o *reglobalización* (como prefieren otros). Lo cierto es que si bien la relación de exportaciones (e importaciones) mundiales a PIB global está por debajo de lo observado en la etapa de hiperglobalización, esto en gran medida se debe a las políticas económicas de China y de la India orientadas a atraer un mayor número de eslabones de las cadenas productivas a sus territorios (la relación de exportaciones a PIB en China cae del 40 al 20%; el de la India, de cerca del 30% al 20%).

Más aún, a nivel mundial, la misma relación de exportaciones a PIB de bienes intermedios ha continuado creciendo, es decir, las cadenas globales de valor continúan funcionando. La relación de comercio de servicios al productor a PIB ha continuado creciendo y es el aspecto más dinámico de la economía mundial. No debe perderse de vista que la inteligencia artificial es un servicio y muchos la anuncian como el nuevo paradigma de crecimiento de la economía mundial. No sabemos si su potencial se convertirá en realidad, pero no pueden dejarse de mencionar sus posibles implicaciones en el comercio mundial y las inversiones.

La invasión de Ucrania por Rusia complica aún más la situación, reforzando las tensiones inflacionarias mundiales. El precio de las materias primas, que habían comenzado a reducirse, presionó fuertemente a los mercados.

Biden hereda las medidas comerciales de Trump y las refuerza con una política industrial de subsidios, en parte como una respuesta al modelo chino, y el escalamiento de las medidas para proteger el medio ambiente. Además, se recrudece la guerra tecnológica con Estados Unidos (y sus aliados) introduciendo restricciones a las exportaciones a China (y Rusia y sus aliados) de bienes y servicios de alta tecnología --empezando por los semiconductores de elevada sofisticación y la maquinaria necesaria para su producción. Es muy posible que estas restricciones violen la OMC y no queda claro si el argumento de la seguridad nacional es un motivo suficiente (por las posibles aplicaciones de los semiconductores a material militar) para su aplicación. Estados Unidos, China y la UE, además de otros países desarrollados



y en desarrollo, proporcionan elevadas subvenciones para atraer dentro de sus fronteras la producción de semiconductores y otros productos. Una subvención es equivalente a un arancel.¹⁴

Las subvenciones proporcionadas por Estados Unidos pueden llegar hasta el 0.7% de su PIB¹⁵. Gran parte de los subsidios se proporcionan a nombre de la lucha contra el calentamiento global –aunque no necesariamente sea el caso—bajo el extraño nombre de *Inflation Reduction Act*. En estas acciones se busca asimismo recapturar los votos de los trabajadores de cuello azul y las clases medias bajas que se habían ido con Trump en las dos últimas elecciones. El gobierno de Estados Unidos también analiza la posibilidad de introducir impuestos compensatorios a los productos procedentes de países que no otorgan montos similares de subsidios para reducir las emisiones de carbono a la atmósfera –“equivalente” a la medidas que aplicará la UE en frontera. Nuevamente, una mezcla de lucha contra el calentamiento global y por la atracción de los votos obreros.

China incrementa sus transferencias de recursos a las empresas del estado como parte de su programa *Made in China 2025*, iniciado en 2015, pero también a las personas como parte de su respuesta contra la pandemia. Mientras el resto de los países desarrollados y emergentes actualmente se encuentran aumentando sus tasas de interés para luchar contra la inflación, China hace lo opuesto para enfrentar una severa crisis inmobiliaria y los resabios de la (desastrosa) política contra la pandemia, que ha reducido los pronósticos de crecimiento económico.

La Unión Europea también busca el establecimiento y reforzamiento de sus propias políticas industriales con su programa de *Autonomía Estratégica Abierta* (nótese la contradicción en términos), donde los Estados Miembros han tenido mayor manga ancha en el otorgamiento de subvenciones que lo que la Unión Europea (léase La Comisión) permitía en el pasado, con algunos jefes de gobierno clamando por una política industrial más agresiva. Dentro de unos meses la Unión Europea instaurará un *Carbon Border Adjustment Mechanism* (ver *infra*).

En mayor o menor medida, otros países desarrollados y algunos en desarrollo también han buscado *reindustrializar* a sus economías con diversos instrumentos, desde subsidios hasta barreras a la importación y a la exportación de productos finales o de sus insumos, muchas veces usando instrumentos violatorios de la OMC.

De conformidad con la *Global Trade Alert*¹⁶, de todas las intervenciones dañinas a las importaciones aplicadas por los países del G-20, el 55.7% son subsidios (excluyendo los otorgados a las exportaciones), el 18% son medidas relacionadas con las exportaciones (incluyendo subsidios), 9% son medidas relacionadas con la inversión, el 8.2% son medidas arancelarias, y el resto son otras medidas.

Los países importadores de bienes subsidiados pueden aplicar derechos compensatorios. Si no hay producción nacional, no existe ningún incentivo para aplicar esos derechos. Sin embargo, un Miembro puede llevar a otros a consultas y a un panel de solución de diferencias si considera que los subsidios del inculpado lesionan de una manera u otra sus intereses. De las 615 disputas iniciadas en la OMC entre 1995 y 2022, 134 estuvieron relacionadas con subsidios a la producción (frente a 506 acusaciones de violación en materia de bienes). Hay casos muy sonados como el de las subvenciones otorgadas a Boeing

¹⁴ Aunque en el caso de las subvenciones el contribuyente es el que hace el desembolso correspondiente de un mayor precio a la importación a través de los impuestos que hace al fisco.

¹⁵ Centre for Strategic & International Studies, citado por *The Economist*, 13 de septiembre de 2022.

¹⁶ Universidad de Saint Gallen, Suiza. Datos al 26 de junio de 2023. Ver www.globaltradealert.org.



y Airbus, y los que se han iniciado contra China por violar los términos de su adhesión a la OMC. Hoy en día está de moda en las revistas especializadas, recomendar subsidios a los consumidores de coches eléctricos, como los que otorga Estados Unidos a los producidos en su territorio y a los procedentes de México y Canadá. Japón, la UE, Corea del Sur y otros productores de autos eléctricos están negociando con Estados Unidos para que se les otorguen esos subsidios a sus coches eléctricos. China se ha convertido en el primer trimestre de 2023 en el principal exportador mundial de automóviles eléctricos y de combustión interna y no hay manera de que aspiren a que Estados Unidos le otorgue ese trato. Sin duda, estos subsidios son violatorios del principio de la nación más favorecida de la OMC. Y China podrá hacer un caso contra Estados Unidos –quien posiblemente no esté de acuerdo con los resultados de un panel y apele a su informe; pero sin Órgano de Apelación en funcionamiento, Estados Unidos en los hechos vetará un resultado desfavorable.

El mecanismo de ajuste en frontera de carbono a ser implementado por la UE, en teoría, es para incentivar a que los países exportadores de ciertos productos contaminantes del ambiente adopten métodos de producción más amigables con el medio ambiente. En la práctica, pueden ser medidas destinadas a proteger a los productores domésticos –quienes ya están dándose cuenta de que puede acelerarse la salida de producciones a terceros países por la manera en la que el mecanismo está diseñado. En la prensa especializada, se dice que este ajuste en frontera será posiblemente objetado por varios Miembros. Hay que recordar que existe un mecanismo de solución de diferencias, *el Interim Multiparty Appeal Arbitration Agreement (MPIA)*, que está compuesto de sólo 24 miembros (50 al incluir a los Estados Miembros de la UE)¹⁷ y que funciona en tanto no se solucione el problema del esquema multilateral.

Una economía mundial “desacoplada” en dos campos no parece ser una buena idea. La reducción de la pobreza extrema en el mundo ha sido gracias a que ha habido una liberalización de bienes, servicios e inversión a nivel global. La generación de nuevas tecnologías es más difícil en un ambiente proteccionista. Esto incluye a las nuevas medicinas y terapias requeridas para enfrentar el calentamiento global y las pandemias. La generación de fuentes limpias de energía requiere de cadenas globales de valor eficientes. Los paneles solares chinos son más baratos que los que se puedan producir en otros países (más aún cuando la política comercial es aumentar costos con aranceles, como los que se aplican en México y en Estados Unidos). Las políticas industriales se establecen en nombre de la “resiliencia”, pero si esto es a costa de reducir el crecimiento económico –afectando las exportaciones de los países emergentes y los en desarrollo– y en contra de la disminución del carbono en la atmósfera, esa “resiliencia” es sumamente contraproducente.

No hay duda de que una de las prioridades es el restablecimiento institucional del sistema multilateral de comercio. Es imperativa la reforma de la OMC, en particular de su mecanismo de solución de diferencias. Para ello, China y Estados Unidos tienen que sentarse a hablar. Desafortunadamente, el panorama no es muy promisorio para que esto ocurra. En las elecciones de noviembre de 2024 en Estados Unidos, Biden y Trump se disputarán el voto obrero, lo mismo que harán los candidatos a diputados y senadores de los estados bisagra –y China es parte importante de la narrativa de ambos partidos.

¹⁷ Australia, Brasil, Canadá, China, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Hong Kong China, Islandia, México, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Singapur, Suiza, Uruguay y la Unión Europea.



En la OMC el ser país en desarrollo es por autodesignación (Singapur y Corea del Sur forman parte del Grupo Informal de Países en Desarrollo), lo que ha creado enfrentamientos con los países desarrollados, en especial Estados Unidos, quien no puede aceptar, con razón, que el país con el mayor PIB (en términos de poder de compra) del orbe, China, quiera beneficiarse del mismo trato especial que, por ejemplo, Mozambique en las negociaciones comerciales de acceso al mercado y de disciplinas comerciales. Lo interesante es que en el FMI, este país (y la India) quieren tener una mayor cuota conforme al nivel de su PIB, lo que haría que China tuviera el mismo número de votos que Estados Unidos.

En su vertiente de adhesión a la OMC, hay alrededor de 30 países que quieren convertirse en Miembros. Sin embargo, ninguno de ellos tiene un peso de alguna importancia en el comercio global. Hay voces que quisieran modificar los términos de adhesión para poder expulsar a aquellos Miembros que no cumplan con sus compromisos. El objetivo es echar a China y a Rusia (algunos añadirían a la India). Actualmente no hay ningún procedimiento para hacerlo, ni tampoco es una buena idea. Lo que se requiere es reformar la OMC para obligar a sus Miembros a cumplir sus compromisos. Sin duda hay por delante mucho trabajo que hacer para reformar las actuales disposiciones en materia de subvenciones y de empresas del estado, en la designación de países en desarrollo (¡buena suerte con este tema!), en la relación entre comercio y medio ambiente, en transparencia y, sobre todo, en el sistema de solución de diferencias. Pero también hay que evitar incluir la negociación de muchos temas que, de alguna manera, tienen que ver con el comercio. El laboral es uno de ellos. La experiencia de México en el TMEC es agri dulce. La parte azucarada, es que apoya la reforma laboral en la democratización sindical. La agria, es que Estados Unidos recibe un mejor trato que México, siendo más onerosas las obligaciones para este y, fundamentalmente, que su legislación interna ni siquiera es tomada en cuenta. La prueba del daño no está en el acusador, sino en el acusado. Y lo tiene que hacer en plazos extremadamente reducidos. El esquema del TMEC no sería aceptado ni siquiera para iniciar una discusión en la OMC.

Esto lleva a la última vertiente de la OMC, la del monitoreo de los compromisos adquiridos por los Miembros. Sin duda los Comités de Obstáculos y de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias funcionan razonablemente bien y han evitado que muchos casos escalen a un panel de solución de diferencias. El Consejo de Evaluación de Políticas Comerciales podría ser mejorado si a la Secretaría se le dieran mayores herramientas para identificar y denunciar las medidas que aplican los Miembros examinados, violando disposiciones de los acuerdos de la OMC. También es importante que se permita la contra-notificación. Se necesitan mayores obligaciones de transparencia de los Miembros. Del ejercicio de identificación de medidas proteccionistas que se inició a finales de 2008 con la Gran Recesión, la falta de interés de los Miembros ha hecho que se pierda un excelente ejercicio. Hay que reconocer los esfuerzos conjuntos de la OMC, la UNCTAD y la OCDE (y la Global Trade Alert) arriba citados. Pero hay que confrontar a los países con sus medidas proteccionistas.

Finalmente, sería necesario desaparecer una serie de comités que nunca se reúnen o no sirven para nada. Pero siempre habrá alguien que se oponga.

Del 26 al 29 de febrero de 2024, en Abu Dabi, Emiratos Árabes Unidos, se llevará a cabo la decimotercera conferencia ministerial de la OMC, en la que se revisará el funcionamiento del sistema multilateral de comercio y se analizarán diferentes temas de interés para los Miembros. Como es costumbre, en Ginebra llevan meses trabajando, tratando de llegar a acuerdos y redactar un borrador de Declaración Ministerial. A mi modo de ver, no se puede esperar ningún resultado espectacular en algún tema



fundamental para la OMC, especialmente en materia de solución de diferencias o en sectores de gran importancia como el comercio electrónico (incluyendo la extensión de la moratoria al no cobro de aranceles), o los subsidios a la pesca. Tampoco es de preverse el establecimiento de un programa, así sea indicativo, para la reforma de la Organización. Lo más probable es que, además del anuncio de la adhesión de un par de países de Asia Central y de avances en su proceso de dos países menos adelantados, habrá pocos progresos. Pero no debe menospreciarse la posibilidad de que China, Estados Unidos y otros países Miembros con poder de decisión, empiecen a hablar de temas relacionados con (1) una reforma a las disciplinas en materia de subsidios y derechos compensatorios –incluyendo los subsidios a la agricultura–, (2) quiénes pueden gozar de trato especial y diferenciado en las negociaciones comerciales, (3) comercio digital, (4) temas con posibilidades de llegar a acuerdos exitosos, en especial sobre bienes y servicios ambientales, (5) medidas en frontera y detrás de la frontera destinadas a reducir el CO2 en la atmósfera, y, sobre todo, (6) el sistema de solución de diferencias.

La conclusión principal, es que nos arrepentiremos si seguimos insistiendo en dinamitar el proceso de globalización. Caerían los niveles de vida de la población mundial y la lucha contra el calentamiento global se vería seriamente afectada. De todas maneras, el mundo seguirá interconectado por múltiples canales, incluyendo la subsistencia de numerosas cadenas globales de valor, el continuo desarrollo de la economía digital, los servicios que se requieren para la producción de bienes y de otros servicios, la propiedad intelectual y la migración. Las modificaciones en la división internacional del trabajo van a continuar, pero sería mejor para la humanidad que ello se hiciera de manera ordenada, en el marco de los organismos internacionales correspondientes, especialmente en la OMC en los temas de su responsabilidad.



Consejo Mexicano
de Asuntos Internacionales

EUR/GBP 0.727