



¿ESTÁ VIVA LA OMC? BLOQUEOS Y CONSENSOS EN LAS NEGOCIACIONES DE LAS CONFERENCIAS MINISTERIALES DE BALI Y NAIROBI

Julieta Zelicovich¹

Universidad Nacional de Rosario

Resumen:

Tras más de una década de bloqueos en las negociaciones comerciales multilaterales, tanto en la Conferencia Ministerial de Bali, en 2013, como en la Conferencia Ministerial de Nairobi, en 2015, los miembros de la OMC lograron destrabar acuerdos multilaterales. El artículo propone indagar acerca de los factores que explican ese cambio en la dinámica de negociación, tratando de vislumbrar si se trata de un vuelco estructural o de resultados coyunturales. Para ello se recurre a la metodología de estudio de caso con *process tracing*, analizando la incidencia de variables del contexto internacional y variables internas a la dinámica de las negociaciones en los resultados mencionados

Palabras clave: Negociaciones Comerciales, OMC, Process Tracing, Facilitación del Comercio, Subvenciones a las exportaciones agrícolas, Bali, Nairobi

Title in English: *Is the WTO still alive? Obstructions and consensus in multilateral negotiations at the Ministerial Conferences of Bali and Nairobi*

Abstract:

After more than a decade of obstructions and blockades in multilateral trade negotiations, both at the Bali Ministerial Conference in 2013 and at the Nairobi Ministerial Conference in 2015, WTO members succeeded in unlocking multilateral agreements. The article tries to examine the factors that explain this change in the negotiation dynamics. We try to glimpse whether it has been a structural change or a conjunctural result. For this, we apply process tracing case study methodology, analyzing the incidence of international context's variables and also variables that are internal to the dynamics of the negotiations

Keywords: *Trade Negotiations, WTO, Process Tracing, Trade Facilitation, Agricultural Export Subsidies, Bali, Nairobi*

Copyright © UNISCI, 2017.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Julieta Zelicovich es Doctora en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

Email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55782>



1. Introducción

Una de las principales funciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha sido la de ser foro para las negociaciones entre sus miembros. Esta función, estipulada en el artículo 3º del Acuerdo por el que se establece la OMC, fue la que permitió el crecimiento del GATT a partir de 1947, e incluso el surgimiento de la propia OMC, como resultado de la Ronda Uruguay. Sin embargo, luego de 1995 el ejercicio de esta importante función encontró múltiples dificultades, siendo la irresolución de la Ronda Doha la mayor evidencia en tal sentido.

La Ronda Doha, lanzada en septiembre de 2001 –tras el intento fallido de Seattle, en 1999- suponía un verdadero *test-case* para la organización. Con más de 20 temas en agenda, para debatir entre 150 países, y con énfasis en las cuestiones de desarrollo, significaba la negociación comercial más ambiciosa de la historia. A pesar de este entusiasmo inicial, los resultados no fueron los esperados. Las negociaciones estuvieron trabadas prácticamente desde los primeros meses de 2002 a raíz de las divergencias entre países desarrollados (PD) y países en desarrollo (PED) en los temas agrícolas y en los de acceso a mercados no agrícolas. Pero no fueron solamente las divergencias en los niveles de ambición lo que llevó al estancamiento de la función negociadora de la OMC, sino también, la lógica mercantilista con la que se llevó a cabo las negociaciones²; la emergencia de coaliciones negociadoras por parte de los países en desarrollo que obstaculizaron la imposición de acuerdos por parte de los países centrales –tal como sí había sucedido durante las rondas del GATT-³; las dinámicas de negociación basadas en el *single undertaking* y la creciente membresía de la OMC⁴; la complejidad de los temas como asuntos de “segunda cooperación”⁵; e incluso la irrupción de fenómenos externos a las negociaciones comerciales, como ser la variación del precio de los *commodities* o el estallido de la crisis financiera internacional.

Luego de los primeros intercambios de documentos, en 2002 las negociaciones dejaron la modalidad multilateral para centrarse en reuniones informales de menos miembros. En Cancún, en el año 2003, la Conferencia Ministerial se suspendió anticipadamente debido a las divergencias en torno al abordaje de los temas de Singapur⁶, y la contraposición entre la coalición del G20⁷ ⁸, por un lado, y la Unión Europea y EEUU, por otro, en el tema agrícola. En Julio de 2004 se arribaron a algunos compromisos tales como la eventual eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, la exclusión de tres de los temas de Singapur,

² Vangrasstek, Craig (2013): *The History and Future of the World Trade Organization*, Ginebra, WTO Publications.

³ Narlikar, Amrita: “Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO” en *LATN Working Paper*, n° 36 (Julio 2005) en <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/wp-36.pdf>

⁴ Low, Patrick: “WTO Decision-Making for the Future” en World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-05 (mayo 2004), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf

⁵ Hale, Thomas; Held, David; Young, Kevin (2013): *Gridlock. Why global cooperation is falling when we need it most?*, Cambridge, Polity Press.

⁶ Se trata de cuatro temas que habían sido introducidos en la Conferencia Ministerial de Singapur en 1996, y que fueron contemplados de manera condicional en el paquete de Doha. Los mismos son comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

⁷ Coalición de países en desarrollo que impulsan la reforma del comercio agrícola. Sus miembros son Argentina, Bolivia, Estado Plurinacional de, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela, República Bolivariana de, Zimbabwe

⁸ A lo largo de este trabajo utilizaremos “coalición del G20” para referirnos a la coalición de países en desarrollo que pugnan en las negociaciones agrícolas de la Organización Mundial de Comercio, y “G20” para aludir al foro de discusión económica mundial.



y el uso de una fórmula no lineal para las negociaciones de bienes industriales. En 2005 se ratificaron los mismos compromisos asumidos el año anterior en Ginebra, pero desde entonces las negociaciones fueron deteniéndose. En 2006 y 2007 el Director General, Pascal Lamy, suspendió en tres ocasiones las negociaciones de Doha, y quedó sin realizarse la Conferencia Ministerial que hubiera correspondido al año 2007. En 2008, las posibilidades de arribar a un acuerdo se vieron frustradas por fuertes diferencias entre las partes, particularmente por el enfrentamiento entre India y Estados Unidos por el mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo en agricultura. Finalmente, en 2009 y 2011 la Conferencia Ministerial se reunió aunque actuó sin avanzar sobre el Programa de Doha. Para Pascuas de 2011 se presentaron una serie de documentos que plasmaron por primera vez la totalidad del paquete de Doha, explicitando las áreas de convergencia y divergencia entre las partes. Acorde a los análisis publicados en ese momento, las ganancias estimadas eran importantes, pero las dificultades eran más bien políticas antes que técnicas, algo que el devenir de la crisis financiera internacional había vuelto dificultoso de superar⁹.

Tras varios años de parálisis en el proceso negociador, tanto en la Conferencia Ministerial de Bali como en la Conferencia Ministerial de Nairobi se lograron sorprendentes resultados. Primero, en 2013, se alcanzó el Acuerdo de Facilitación de Comercio, primer acuerdo multilateral desde la finalización de la Ronda Uruguay; luego, en 2015, se acordaron nuevos compromisos en materia de competencia a las exportaciones agrícolas. Tales resultados contrastan con los escuetos avances que las negociaciones multilaterales habían presentado hasta entonces. En este trabajo nos proponemos indagar respecto de las razones que explican este cambio en el proceso negociador. ¿Cómo se pasó del estancamiento de la Ronda Doha a una instancia más dinámica de las negociaciones durante las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi? ¿Se trata de un cambio estructural o de resultados coyunturales? Con estas preguntas se busca aportar a un debate más amplio respecto de los factores que inciden en los consensos y los bloqueos en las negociaciones multilaterales de comercio.

Para dar respuesta a estos interrogantes el trabajo recurre a la metodología de estudio de caso con *process tracing*¹⁰, que permitirá ahondar en los mecanismos causales inherentes al fenómeno, y testear diversas hipótesis, en un reducido número de casos. En efecto, se postulan cuatro hipótesis, a partir de las cuales se reconoce la multicausalidad del fenómeno en cuestión. En primer término, sostenemos que el cambio en la dinámica del proceso negociador se debe a las modificaciones acaecidas en el contexto internacional: la superación de la crisis financiera internacional sería el primer determinante de la nueva dinámica negociadora de la OMC. En segundo término, el desenlace observado en Bali y Nairobi respondería a una dinámica reactiva frente al avance de las negociaciones de los tratados mega regionales, que habrían incrementado los costos de un no-acuerdo para los actores que

⁹ Referimos al documento de Baldwin, Richard y Evenett, Simon: “*Why World Leaders Must Resist the False Promise of Another Doha Delay*” publicado en 2011 por el Centre for Economic Policy Research.

¹⁰ *Process Tracing* es un método de análisis cualitativo, que permite realizar de inferencias causales y descriptivas de un fenómeno, a partir del estudio y diagnóstico de diferentes evidencias. Para ello el método se vale de una serie de *test*, que combinando requisitos de necesidad y suficiencia contribuyen a la ponderación de las distintas piezas de registro empírico y con ello de las hipótesis, que aluden a los mecanismos causales de un fenómeno determinado. El método resulta particularmente útil para explicar casos salientes e identificar aquellas causas que los llevan a diferenciarse de las tendencias esperadas. En esta investigación, dentro del enfoque, se recurre a fuentes documentales y bibliográficas, y a la realización de entrevistas a diplomáticos argentinos que participaron de los dos procesos de negociaciones aquí estudiados.

Respecto del método véase: Collier, David: “Understanding process tracing”. *PS: Political Science & Politics*, vol 44, n° 04 (2011), pp. 823-830; y Van Evera, Stephen (1997): *Guide to methods for students of political science*, Cornell University Press.



no forman parte de tales procesos y para la propia OMC. Las hipótesis 3 y 4 responden a la dinámica negociadora interna de la propia OMC. Existió una innovación en los mecanismos de toma de decisión aplicados a estos casos que permitió alcanzar los acuerdos de Bali y Nairobi. Por último, la celebración de estos dos acuerdos se explica por la naturaleza de los temas en sí mismos: ni facilitación del comercio ni subvenciones a las exportaciones agrícolas implicaron concesiones costosas para los países centrales de la OMC al momento de la firma de tales acuerdos, tanto para los países que tradicionalmente habían impulsado las negociaciones -Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea-, como para los poderes emergentes -Brasil, India, China, Sudáfrica-.

Tabla 1: Hipótesis consideradas en la investigación conforme a la metodología del Process Tracing.

Variables del contexto internacional	H1	La superación de la crisis financiera internacional explica el cambio en la dinámica negociadora de la OMC, permitiendo los acuerdos de Bali y Nairobi
	H2	El avance de las negociaciones megaregionales explica el cambio en la dinámica negociadora de la OMC, permitiendo los acuerdos de Bali y Nairobi
Variables internas a la dinámica de las negociaciones	H3	La innovación en los mecanismos de toma de decisión aplicados a estos casos fue lo que permitió los acuerdos de Bali y Nairobi
	H4	La menor “sensibilidad” de estos temas en el momento de la firma de los acuerdos, para los países principales de la OMC –ni los QUAD ni los BRICS- es lo que explica el cambio en la dinámica de negociaciones

En el siguiente apartado se exponen los mecanismos causales que impulsan las hipótesis mencionadas. Seguidamente, se presentan los dos casos a analizar: el de las negociaciones de Bali y el de las de Nairobi. En un cuarto apartado se exponen las conclusiones finales de la investigación.

2. Mecanismos causales de bloqueos y acuerdos en las negociaciones multilaterales de comercio.

En la literatura específica dedicada al análisis de las negociaciones multilaterales de comercio se sostiene que la conclusión o irresolución de los acuerdos en materia de aranceles y de medidas no arancelarias dentro del GATT/OMC resulta condicionada por factores tales como: las relaciones de poder, el proceso de toma de decisión y la dinámica de la negociación en sí, el contexto internacional en el que tiene lugar el proceso, las coaliciones domésticas de los actores predominantes, así como la naturaleza y extensión de la agenda de negociación. La ponderación de uno u otro factor ha dependido fundamentalmente de los enfoques teóricos privilegiados: realistas, institucionalistas y/o constructivistas. En esta investigación se reconoce la multicausalidad del fenómeno a ser explicado, quedando ello de manifiesto en las cuatro hipótesis anunciadas.

En la hipótesis 1 se parte de la idea de que las negociaciones internacionales dependen del contexto en el que se llevan a cabo. Las variables externas pueden incidir en los costos y beneficios esperados de un acuerdo, así como en la predisposición de los actores a realizar concesiones. Es el contexto externo el que condiciona el valor del *Best Alternative to a Negotiated Agreement* (BATNA) de cada actor, y con ello su predisposición a arribar a un



acuerdo e invertir recursos en el proceso negociador¹¹. En términos generales en contextos de crisis económicas los países tienden a buscar preservar sus márgenes de maniobra en materia de políticas macroeconómicas antes que condicionarlos en un proceso de cooperación externa¹². Si bien una crisis –como la desatada en 2008–, frente al riesgo de incremento de políticas proteccionistas, incrementa el valor del acuerdo, también encarece los costos domésticos de afrontar tal decisión, así como de generar pagos laterales que favorezcan el accionar colectivo. Asimismo, la contracción del comercio que se produce por el descenso de la actividad económica hace que los beneficios potenciales de un acuerdo no se vean en términos inmediatos sino en el mediano y largo plazo, lo cual condiciona el accionar de los *lobbies* que pugnan en la política comercial¹³.

Durante la crisis de 2008 se habría producido una contracción inicial de la cooperación internacional, y una reformulación de la misma, en el marco del foro del G20. Acorde a Steinberg, durante los años que siguieron al estallido de la crisis financiera “las grandes potencias han dado prioridad a sus problemas económicos internos sobre la resolución de los problemas transnacionales (...). Además, las reuniones del G20, como ya ocurriera con la del G-7/8 se han centrado en problemas políticos coyunturales de carácter urgente (como la crisis en Siria en la Cumbre del G20 San Petersburgo en 2013), lo que ha desplazado la atención de los problemas importantes de largo plazo. De hecho, a partir de 2010, (...) han aparecido nuevos conflictos.”¹⁴

Al producirse hacia 2013 una mejora en la economía internacional esto habría operado de dos maneras sobre la dinámica negociadora de la OMC: una sobre la voluntad de los Estados de realizar concesiones en pos de un ejercicio de cooperación internacional, al haber eliminado la restricción que los sucesos de 2008 plantearon para la mayoría de los países. Y otra, especialmente en los países desarrollados, quienes, en función de los preceptos de la teoría de la acción colectiva, tendrían mayor predisposición a invertir recursos en el proceso negociador a raíz de los mayores retornos esperados del accionar consensuado en el comercio multilateral. Ello habría permitido superar bloqueos que se plantearon anteriormente en las negociaciones. Se vería entonces un involucramiento creciente de los PED y mayor flexibilidad por parte de los PD.

La hipótesis 2 también considera la influencia de los factores externos sobre el valor del acuerdo negociado. En este caso, el vínculo con las mega regionales queda planteado a partir de la idea de del “*go-it-alone power*”, de Gruber¹⁵, según la cual a partir del avance en negociaciones preferenciales los países desarrollados habrían eliminado la opción del *status quo* en el proceso negociador multilateral. Ello incrementaría los costos de un no-acuerdo en OMC para los países no incluidos en los mega regionales, y favorecería la búsqueda de consensos en los temas bajo estudio.

¹¹ Hopmann, Terrence P.: “Teoría y procesos en las negociaciones internacionales”. PNUD – CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exterior de América Latina. Documento de Trabajo n°8 (1990), en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31511/FILE83676_es.pdf?sequence=1

¹² Respecto de la cooperación en contextos de crisis pueden encontrarse referencias a diversos antecedentes históricos, y a la crisis financiera internacional de 2008 en Frieden (2009).

¹³ Fonseca Pena, Alberto y García Alonso, Lorena: “Los procesos de negociación comercial entre países. Condicionantes internos y externos”. *Boletín económico de ICE*, n° 2760 (2003), en http://www.revistasice.info/cachepdf/BICE_2760_21-31_839628F8A52A85C5A81DF33797BA4637.pdf

¹⁴ Steinberg, Federico: “Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos?”. *Estudios de Economía Aplicada*, vol 32, n°3 (2014), pp. 891-910

¹⁵ Gruber, Lloyd: “Power politics and the free trade bandwagon”, en: *Comparative Political Studies*, vol. 34, n°7 (2001), pp. 703-741



Según la teoría de Gruber, el “*go-it-alone power*” remite a la capacidad que poseen determinados Estados para celebrar acuerdos, independientemente de terceros, y que explica por qué terceros Estados deciden adherir a determinado régimen o acuerdo pre-existente. En efecto, conforme a esta teoría, existen Estados que no se benefician de los nuevos acuerdos y que preferirían no formar parte de estos. Sin embargo, la decisión de los Estados “originarios” de celebrar un acuerdo o establecer un nuevo régimen, genera un impacto sobre los marcos en los que se desarrollan estos Estados que hacen que el *status quo* preexistente ya no esté disponible. De tal modo, los terceros Estados terminan adhiriendo a los nuevos acuerdos, no bajo el poder coercitivo de los países originarios, ni recibiendo pagos laterales por las pérdidas en las que incurrían al establecer estos acuerdos, sino bajo los efectos que genera la capacidad de los Estados originarios de anular el *status quo* pre-existente. Los terceros Estados concluyen que mantenerse fuera de la nueva estructura crea mayores pérdidas que participar de la misma incluso perdiendo, lo que termina siendo un sub-óptimo, pero a la vez la única opción racional posible. El avance de las negociaciones de la Asociación Transpacífica (TPP, por sus siglas en inglés) y de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés), habría así impulsado a los países miembros de la OMC a flexibilizar sus posiciones en función del cambio en el escenario negociador. A la vez, habría incrementado los costos de un no-acuerdo para el prestigio de la OMC para continuar siendo el foro prioritario para las negociaciones entre sus miembros.

La dinámica institucional es lo que explica el mecanismo causal que sustenta la tercera hipótesis. En las negociaciones internacionales, como en toda instancia de cooperación internacional, las instituciones pueden contribuir a disminuir la incertidumbre y facilitar la búsqueda de consensos¹⁶. Tanto la dinámica en la que se da la interacción en las negociaciones como el proceso de toma de decisión pueden contribuir a reducir o incrementar las asimetrías de poder y con ello los espacios de acuerdo¹⁷. En particular, en las negociaciones de Doha se observan tres variables fundamentales de esta dimensión analítica: la presencia o ausencia de la cláusula del *single undertaking*, la modalidad en que se adopta el principio de trato especial y diferenciado, y el mayor o menor uso de las instancias informales de negociaciones.

Respecto del *single undertaking*, esta cláusula en las negociaciones establece que debe existir un acuerdo en todos los temas bajo negociación para que ésta pueda darse por concluida, siendo que “nada está arreglado hasta que todo este arreglado”. Sus fundamentos son asegurar que los acuerdos reflejen de manera más equilibrada los intereses de todos los miembros e incentivar los *trade off* entre los diferentes temas. En la práctica, ha sido un mecanismo para forzar acuerdos. Durante la Ronda Uruguay el principio del *single undertaking* combinado con la creación de una nueva organización en reemplazo del GATT fue utilizado para asegurar que todos los estados avalaran lo que EEUU y la UE habían establecido en los acuerdos de Blair House¹⁸. En la Ronda Doha, el *single undertaking* se incorporó “con los mismos propósitos declarados que en la Ronda Uruguay, pero en un contexto de cambios significativos en el balance de poder y en la distribución de las capacidades de veto. El resultado fue no sólo la imposibilidad de arribar a acuerdos parciales, sino el bloqueo de la posibilidad de alcanzar un acuerdo global”¹⁹. La caducidad de facto de

¹⁶ Keohane, Robert (1984): *After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press

¹⁷ Hopmann, *op. cit.*

¹⁸ Acuerdo celebrado en noviembre de 1992 entre Estados Unidos y la CE, en el que se establecieron las bases del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.

¹⁹ Bouzas, Roberto y Zelicovich, Julieta: “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo”, en: *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32, nº3 (2014), p. 971.



esta cláusula en Bali y Nairobi se presenta como una condición necesaria para que se arriben a acuerdos.

En cuanto al trato especial y diferenciado, éste existía desde el comienzo del GATT, bajo el argumento de “industrias nacientes”, pero fue a partir de la Ronda Kennedy, y particularmente de la Ronda Tokio, que se plasmó en documentos y prácticas concretas²⁰. En el proceso de la negociación, tradicionalmente el trato especial y diferenciado se ha orientado en dos sentidos: el acceso preferencial de los PED y países menos adelantados (PMA) a los mercados de los países desarrollados, siendo entonces que los países desarrollados no habían de esperar una respuesta simétrica en términos de apertura de sus mercados por parte de tales países; y las excepciones a diversos mecanismos y reglas del GATT. Asimismo el trato especial y diferenciado ha apuntado a la búsqueda del máximo empeño en los compromisos de los PD, un tratamiento más favorable para los PMA, y el ofrecimiento de asistencia técnica y capacitaciones²¹. En la negociación del acuerdo de facilitación de comercio se habría producido una innovación respecto de la forma en que se aplica tal criterio de capacidades diferenciadas. Ello pues sería un mecanismo importante para explicar los cambios en las conductas en las negociaciones de OMC posteriores a 2013.

Por último, en lo que hace a las instancias informales de negociaciones, éstas han sido particularmente frecuentes en las negociaciones de la Ronda Doha, y han seguido un esquema paralelo a las instancias formales de negociación. Se trata de un mecanismo de reuniones de un grupo reducido de miembros de la Organización, utilizado para alcanzar consensos entre un número pequeño de negociadores, para luego ser extendidos al resto de los miembros²². Habitualmente ese número oscila entre 35 y 4 miembros, en función de quién la convoque y cuáles sean los temas objeto de la reunión. Si bien se apela a este mecanismo por una economía de recursos, la exclusividad y los problemas de transparencia de sus encuentros han sido objeto de crítica de quienes han quedado fuera de los mismos, especialmente los países menos desarrollados²³. En el período de 2001 a 2013 los consensos alcanzados en este nivel, si bien escasos, no lograron ser suficientes para arrastrar al resto de los miembros de la organización. Si resultase influyente en la superación de bloqueos, resultaría esperable ver variaciones en esta práctica en torno a los acuerdos de Bali y Nairobi.

La última de las hipótesis pone el foco en la naturaleza de los temas negociados, en particular su sensibilidad. Las negociaciones de Doha se han visto atravesadas por lo que Hale, Held y Young llaman “problemas de cooperación de segundo orden”²⁴. Según estos autores, no se trata de problemas de cooperación *per se*, sino de problemas que emergen por la existencia de una cooperación previa. Así, la dificultad de abordaje de la Ronda Doha se

²⁰ Inicialmente se consideraron las flexibilidades para los PED con dificultades en la balanza de pagos; luego se avanzó en una mayor flexibilidad para el uso de protecciones arancelarias, y para el procedimiento de adhesión. En 1964 se incorporó la cláusula de no reciprocidad y en 1966 el sistema general de preferencias (SGP). La Ronda Tokio dio lugar a la Cláusula de Habilitación, y a la incorporación de la reciprocidad menos que plena. Véase Peixoto, Juliana: “Flexibilidades para países en desarrollo en la ronda Doha: el Trato Especial y Diferenciado a la carta” Programa de Cátedras de la OMC - FLACSO Working Paper n°3 (2010), p. 6.

²¹ Zelicovich, Julieta: “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, Marzo 2014.

²² Wolfe, Robert: “Informal Political Engagement in the WTO: Are Mini-Ministerials a Good Idea?” en Curtis, John y Ciuriak, Dan: *Trade Policy Research 2004*, Toronto, Minister of Public Works and Government Services – Canada.

²³ Véase Steinberg, Federico (2007): *Cooperación y conflicto*, Madrid, Ed. AKAL y Kwa, Aileen (2003): *Power Politics in the WTO*, Bangkok, Ed. Focus on the Global South

²⁴ Hale, *et.al.*, *op. cit.*



debe al grado de avance que el propio sistema de cooperación en el plano de las relaciones comerciales internacionales ha alcanzado. En efecto, “los resultados obtenidos en materia de reducción de aranceles y otras barreras fronterizas al comercio pusieron en la agenda otras disciplinas (muchas de ellas de naturaleza no-fronteriza) cuya negociación resultó más conflictiva y cuya regulación dio lugar a una mayor intrusión en prácticas nacionales tradicionalmente no sujetas a la supervisión internacional”²⁵.

En materia de aranceles, los bienes que restan protegidos resultan de alta sensibilidad para las economías nacionales. Asimismo, tal como señalan Barton, Goldstein, Josling y Steinberg²⁶ las negociaciones relativas a la armonización de políticas, como en el caso de políticas de competencia, pueden requerir para los Estados la creación de nuevas agencias gubernamentales, y complejos procesos jurídicos-administrativos tanto para su sanción como para su cumplimiento; en el caso de normas o principios, la negociación debería dar cuenta de las múltiples velocidades de desarrollo que se encuentran en la OMC, siendo que una única regla para todos no resultaría una buena opción.

En los temas de Bali y Nairobi nuestro argumento es que las agendas allí abordadas presentaron un menor grado de sensibilidad que el resto del paquete al momento de arribar a un acuerdo y una mayor facilidad de negociación. ¿Por qué se disminuyó sensibilidad? En el plano interno, un incremento en las capacidades productivas y/o un debilitamiento de los grupos de presión es lo que puede hacer que se reduzca la sensibilidad de un área; en el plano externo, la reducción de la amenaza de la competencia extranjera (capacidades productivas de terceros países) debería ser el mecanismo impulsor de tal cambio²⁷. Tanto en facilitación del comercio como en subvenciones a las exportaciones habría habido una variación en su grado de sensibilidad. Siendo menos sensibles, y siendo regulaciones que no impliquen profundos procesos de armonización de políticas, en estos temas se habría podido alcanzar un acuerdo en el proceso negociador.

3. Las negociaciones de Bali y el acuerdo de facilitación del comercio

La facilitación del comercio se convirtió en un tema de debate en la OMC a partir de la Conferencia Ministerial de Singapur, celebrada en diciembre de 1996, en la que los Miembros encomendaron al Consejo del Comercio de Mercancías “la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio [...] con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia” (párrafo 21 de la Declaración Ministerial de Singapur).

En el lanzamiento de la Ronda Doha, su inclusión generó rispideces entre los países que propugnaban por la implementación y profundización de los acuerdos de la Ronda Uruguay y aquellos que buscaban el abordaje de una nueva agenda, en la que se abarcaban los temas Singapur. Como resultado, su tratamiento quedó pospuesto a la siguiente Conferencia Ministerial, con un enfoque condicional²⁸. Tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de

²⁵ Bouzas y Zelicovich, *op. cit.*, p.966

²⁶ Barton, John. H.; Goldstein, Judith L.; Josling, Timothy. E., y Steinberg, Richard. H. (2008): *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton University Press.

²⁷ Fonseca Pena y García Alonso, *op.cit.*

²⁸ En la Declaración Ministerial de Doha, tanto en facilitación del comercio, como en comercio e inversiones, comercio y política de competencia, y transparencia de la contratación pública, se explicitaba “convenimos en que después del quinto período de sesiones de la Conferencia Ministerial se celebrarán negociaciones sobre la base de una decisión que se ha de adoptar, por consenso explícito, en ese período de sesiones respecto de las modalidades de las negociaciones”.



Cancún, en 2004, en la reunión miniministerial de Ginebra, los Miembros de la OMC acordaron dejar de lado tres de los temas y formalmente iniciar negociaciones sobre la facilitación del comercio, sobre la base de las modalidades que figuran en el Anexo D del denominado “Paquete de julio”. En el mismo se limitó el alcance de esta temática a partir de tres artículos del GATT: los artículos V (Libertad de tránsito), VIII (Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación) y X (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales); se incluyeron también cuestiones vinculadas al desarrollo como la asistencia técnica y la creación de capacidades, y la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en las cuestiones relativas a la facilitación del comercio y el cumplimiento de los procedimientos aduaneros. Asimismo se planteó como preocupación transversal el abordaje del trato especial y diferenciado. El objetivo de la negociación era “i) agilizar el movimiento, el despacho de aduana y la puesta en circulación de las mercancías, incluidas las que están en tránsito, ii) potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidad en esta esfera; iii) establecer disposiciones para la cooperación efectiva entre las aduanas y otras autoridades y el cumplimiento de procedimientos aduaneros”²⁹.

Si bien no se trataba de un área sensible como la agrícola, sí existían divergencias entre los miembros en cuanto a cuáles deberían ser los compromisos en el área, cuál sería su costo para las economías –especialmente las de los países en desarrollo- y cómo debería ser abordado. Se percibía que mientras que los mayores costos de adaptación correrían por cuenta de las economías en desarrollo, los mayores beneficios serían para los países desarrollados³⁰. Las preocupaciones, comunicaciones y propuestas recibidas fueron numerosas, y de hecho, antes de la IX Conferencia Ministerial se habían formulado ya 18 borradores³¹. El último, circulado semanas antes del encuentro ministerial de 2013, contenía 407 corchetes o puntos de desacuerdo. A la Conferencia de Bali se llegó con aproximadamente unos 60, algunos de los cuáles solo pudieron ser eliminados sobre la hora, y aplicando una gran cuota de flexibilidad negociadora³². ¿Qué fue lo que pasó para que se diera este resultado?

Si se lo compara con la instancia anterior de negociaciones dentro del programa de Doha para el Desarrollo, esto es, la de Ginebra de 2008, en el nivel sistémico se habían sucedido muchos cambios. Resaltamos particularmente dos: uno vinculado a la dinámica de la economía mundial, y otro, referido a los procesos de negociaciones comerciales simultáneos a la Ronda Doha.

A nivel mundial, para 2013, la actividad económica había superado la caída registrada en el PBI en el 2009 y 2010, aunque exhibía un ritmo de crecimiento mucho más lento que el del período previo a la crisis, ubicándose éste cinco puntos más abajo que su nivel anterior, en un 2,4% anual. Expresadas en dólares, las exportaciones de mercaderías a nivel global,

²⁹ Doperto Miguez, Ivana; Fossati, Verónica; Galperín, Carlos; Stancanelli, Nestor: “Indefinición en la primera ronda de la OMC” en Berlinski, Julio y Stancanelli, Nestor: (2010) *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Buenos Aires, Editoriales CARI-CEI.

³⁰ “Según los indicadores de facilitación de comercio publicados por la OCDE, los gastos asociados al comercio suponen, según el tipo de operación, entre el 2 y el 15 por 100 del valor de la transacción, por lo que su eliminación o reducción significativa tendría un impacto directo y positivo en el crecimiento de la economía global. Se trata de todos los gastos que indirectamente ha de soportar un operador comercial y que se derivan de procedimientos lentos, demoras y pérdidas que no son imputables al operador.” Rodríguez Carrasco, Adela y Sanz Serrano, Alberto: “El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC”, *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, nº 3060 (2015), p.10.

³¹ Rodríguez Carrasco y Sanz Serrano, *op. Cit.*

³² Además del acuerdo sobre facilitación del comercio, existieron otros resultados aprobados en la Conferencia Ministerial de 2013. Véase *infra*.



también exhibían una importante recuperación, aunque comenzaban a presentar un amesetamiento en su curva de crecimiento. Existía bastante consenso respecto de que lo peor de la crisis había sido superado, aunque había dejado cambios importantes en la arquitectura del comercio internacional, y persistían serios factores de riesgo de inestabilidad³³.

En cuanto a los actores protagónicos de las relaciones comerciales internacionales, producto de la crisis se produjo una tendencia hacia una mayor convergencia en el ingreso per cápita entre los países desarrollados y los países emergentes, dado que el PBI de estos últimos creció a un ritmo mucho mayor que el de los primeros. Acorde a datos de la UNCTAD del año 2014, los países emergentes y en desarrollo fueron responsables del 54% de los flujos de IED en 2013. En materia de comercio, los países emergentes, y en particular China, comenzaron a desarrollar ventajas comparativas en bienes intensivos en conocimiento y a tener en términos generales un mayor involucramiento en el comercio de bienes. Conforme a la OMC, para el 2013 los PED representan el 50% tanto de la producción como del comercio mundiales (en comparación con el 39% y el 32%, respectivamente, en 2000)³⁴. La UE y los EEUU, no obstante, mantuvieron las posiciones más importantes en el comercio de bienes, y lideraron el ranking en el comercio de servicios, aunque ahora la brecha con los países en desarrollo fuese menor³⁵.

Otro aspecto importante de la recuperación y transformación económica fue que para ese entonces el fenómeno de las cadenas globales de valor comenzó a ser percibido como el determinante central en la organización de los flujos mundiales de comercio y de su evolución³⁶. Este cambio guarda una importante relación con el desarrollo de las negociaciones de Bali. Al incrementarse la importancia y el interés asignado a las cadenas de valor la agenda de facilitación de comercio cobró valor en la arena internacional. En 2013 tanto UNCTAD como OECD y OMC publicaron informes dedicados a las cadenas globales de valor³⁷, en tanto en las reuniones del G20 –Los Cabos, 2012; San Petersburgo, 2013– comenzó a dársele jerarquía a la temática, y tal importancia fue recepcionada en la OMC³⁸.

³³ Véase por ejemplo los informes de perspectivas económicas mundiales para los años 2013 y 2014 tanto del Banco Mundial como del FMI. Las proyecciones sostenían que “En general, la situación económica mundial sigue siendo frágil y proclive a más decepciones, aunque el balance de los riesgos está ahora menos cargado hacia el lado negativo de lo que había estado en años anteriores. Se espera que el crecimiento mundial alcance una cifra relativamente débil de 2,3% y 2,4% en 2012 y 2013, respectivamente, y que se fortalezca gradualmente a 3,1% y 3,3% en 2014 y 2015.” Banco Mundial: “Perspectivas económicas mundiales: Resumen ejecutivo Asegurar el crecimiento a mediano plazo” (2013), en http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1322593305595/8287139-1358278153255/ExecSummary_GEPJan2013_Sp.pdf. Véase también Steinberg, 2014, op. cit.

³⁴ OMC (2014): Informe del comercio mundial, Ginebra, WTO press.

³⁵ Los cinco principales exportadores de mercancías en 2013 fueron la Unión Europea (15,3% de las exportaciones mundiales), China (14,7%), los Estados Unidos (10,5%), el Japón (4,8%) y la República de Corea (3,7%). En servicios, la UE fue el principal exportador de servicios comerciales en 2013, con exportaciones valoradas en 891.000 millones de dólares (25,0% del total mundial). Tras ella se situaron los Estados Unidos (18,7%), China (5,8%), la India (4,3%) y el Japón (4,1%).

³⁶ Galar, Malgorzata: “Has the EU's leading position in global trade changed since the crisis?”, *ECFIN Economic Brief*, nº 39 (2015), pp.1-11.

³⁷ Referimos a: UNCTAD (2013): “Global value chains and development. Investment and value added trade in the global economy”; Elms, Deborah y Low, Patrick (2013): *Global value chains in a changing world.*, publicado por la OMC; y OECD, WTO, UNCTAD (2013): “Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs”. Como antecedente debe referirse al informe “Global Enabling Trade Report”, del World Economic Forum, que comenzó a publicarse, con carácter anual, en el año 2008.

³⁸ Esto puede verse en las actas de la reunión del Consejo General de la OMC, de junio de 2012, WT/GC/M/136, en <http://www.puntofocal.gov.ar/doc/wtgcm136.pdf> y en Gobbi, Hugo; Grande, Julieta; Fernández, Carolina: “El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos”, *Revista Argentina de Economía Internacional*, nº 1 (2013), pp. 29-38.



Por otro lado, mientras que las negociaciones de Doha habían mostrado nulos avances desde la crisis financiera internacional, otras negociaciones habían ganado protagonismo. Los países en desarrollo habían firmado numerosos acuerdos sur-sur, en tanto que los países desarrollados se habían embarcado en una nueva dinámica negociadora con carácter OMC+ y OMCx³⁹ que condujo a los tratados mega regionales tales como el TPP y el TTIP, los cuales eran completados con iniciativas plurilaterales. En 2011 se firmó el Acuerdo Comercial Antifalsificación o *Anticounterfeiting trade agreement* (ACTA); seguidamente, en 2012 comenzó a negociarse la ampliación del Acuerdo de Tecnología de la Información (ITA). En 2013 se incluyó en la agenda al Acuerdo sobre Comercio de Servicios o *Trade in Services Agreement* (TISA). Asimismo, en 2014 se lanzaron las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo en materia de bienes ambiental o *Environmental Goods Agreement* (EGA).

Para países como los EEUU estas negociaciones se transformaron en pilares centrales de la estrategia de política comercial externa. En 2010 el gobierno de Obama comenzó a negociar el TPP, y en 2012 se crearía el grupo de alto nivel entre la UE y los EEUU que derivaría en el 2013 en el lanzamiento de las negociaciones del TTIP. De hecho, para 2012 hay un reconocimiento explícito por parte del gobierno norteamericano de la parálisis de la Ronda Doha como foro negociador y un interés en fortalecer “otros aspectos” del mandato de la OMC⁴⁰. La única iniciativa en la cual los EEUU mantuvieron una política activa dentro del régimen multilateral de comercio, donde continuaron presentando borradores, comunicados y propuestas, fue la de Facilitación de Comercio

En términos globales, estos acuerdos mega regionales generaban para 2013 preocupación respecto de sus efectos sobre la gobernanza del comercio global. La agenda del comercio del siglo XXI no tendría carácter multilateral, sino plurilateral. Sus efectos han sido estimados en Baldwin⁴¹ y en Meléndez-Ortiz⁴², entre otros: este escenario erosionaría la efectividad de las instituciones vigentes, y daría lugar a una regulación asimétrica del comercio mundial con mayores costos para la operatoria comercial “entre-bloques”. Por su parte, los países en desarrollo y los menos desarrollados se perjudicarían en tanto y en cuanto se desplaza su propia agenda de problemas, y dentro de las instancias preferenciales deben afrontar negociaciones de mayor asimetría. Así para éstos resultan disminuidas sus posibilidades y capacidades para la negociación⁴³.

³⁹ Las normas OMC+ refieren a normas que ahondan en los compromisos ya existentes dentro del régimen multilateral, en tanto que las normas OMCx abordan temas no tratados anteriormente de manera directa en la OMC. Para un análisis detallado de componentes OMC+ y OMCx puede verse OMC (2011): “Informe del comercio mundial de 2011”, Ginebra, WTO Press.

⁴⁰ USTR: “Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2012).

⁴¹ Baldwin, Richard: “21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, [online] World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division. No. ERSD-2011-08 (2011), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf

⁴² Melendez-Ortiz, Ricardo: “Mega-Regionals: What is Going on?, w: Mega-regional Trade Agreements–Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System”, *The World Economic Forum*. (Julio 2014), en http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTradeAgreements_Report_2014.pdf.

⁴³ Véase: Hoeckman, Bernard: “Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO”, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advances Studies, EUI Working Papers RSCAS 2014/27 (2014) y Rosales, Osvaldo y Herreros, Sebastián: “Mega-Regional trade negotiations: What is at stake for Latin America?” Inter-American Dialogue, Working Paper. (2014), en http://www.thedialogue.org/uploads/Rosales_Trade_1.pdf.



En consecuencia, preservar el escenario multilateral resultaba imperioso para los PED, y la elección del Director General brindaba mayores oportunidades para ello. En la elección de 2013, siete de los nueve candidatos que se postularon provenían de países en desarrollo o países emergentes⁴⁴. Azevêdo alcanzó la dirección general de la OMC apenas 3 meses antes de la Conferencia Ministerial, generando renovadas expectativas por parte de los países en desarrollo respecto de que en el encuentro se pudieran obtener resultados comprometidos con la agenda del desarrollo. Asimismo, se generó un consenso tras la elección en torno a la necesidad de revitalizar a la Organización y obtener un resultado exitoso en Bali, a fin de volver a poner en el centro de las negociaciones comerciales a la dinámica multilateral, en contraposición a los enfoques preferenciales y plurilaterales⁴⁵.

En cuanto a las variables internas del proceso de negociación, el abordaje de la facilitación del comercio ha exhibido varios puntos distintivos. El tema en sí se presenta como un tema singular dentro de la OMC, y su tratamiento ha sido diferente al resto de la Ronda Doha.

La facilitación del comercio, como hemos visto, había ganado jerarquía como tema en la agenda, a partir de la consolidación de las cadenas globales de valor, y del discurso del “regionalismo del siglo XXI”. Para los países desarrollados era un tema relevante, que se abordaba además en otras instancias de negociación no multilaterales. Como ya señalamos, por ejemplo, para los EEUU era en 2012 el único tema verdaderamente activo en el seno de su estrategia negociadora en la OMC. Para los países en desarrollo, en cambio, no representaba un tema de tan alta sensibilidad en sus economías como las cuestiones industriales y agrícolas. Además su impacto resultaba de difícil medición, y se corría un riesgo de que los países desarrollados avanzaran por su cuenta con estos temas. En una perspectiva general existía la impresión de que los compromisos en el área no requerirían de profundas transformaciones políticas en los países⁴⁶. En la región asiática, por su parte, la facilitación del comercio estaba bastante consolidada, especialmente a partir de los acuerdos en el seno de ASEAN⁴⁷. El ranking de *Enabling Trade Index* del año 2012 estaba encabezado por Singapur y Hong Kong. Los países emergentes ocupaban lugares intermedios, aunque con divergencias entre sí: China se ubicaba en el puesto 56, Brasil en el 84, Sudáfrica en el 63, India ocupaba el 100 y Rusia, quien ingresara ese año a la OMC, en el 112.

La clave entonces fue el proceso en el que se abordaron los temas. Un primer punto, luego de la aprobación del paquete de Julio de 2004 fue acotar el tema a unos pocos artículos dentro del GATT, y luego dedicar gran parte del proceso negociador a identificar vías para

⁴⁴ A diferencia de la elección de 1999 donde se acordó el mandato por turnos del Tailandés Supachai Panitchpakdi con el Neo zelandés Mike Moore, los países desarrollados no tuvieron un candidato propio en la instancia final de la selección. Si bien inicialmente muchos de éstos se volcaron hacia el candidato mexicano, de carácter más liberal, el brasilero, pro-desarrollista, fue el que generó finalmente mayores consensos.

⁴⁵ Wilkinson, Rorden; Hannah, Erin; Scott, James: “The WTO in Bali: what means for the Doha Development Agenda and why it matters”, *Third World Quarterly*, vol 35, n°6 (2014), pp.1032-1050.

⁴⁶ No obstante, desde algunas publicaciones se advertía que “detrás de las cuestiones de Facilitación del Comercio existen componentes que dificultan no sólo la negociación sino su posterior aplicación: instituciones públicas y privadas con determinados patrones culturales y legales que precisan ser cambiados; costos asociados al cambio de proceso que no pueden ser sostenidos por los Países en Desarrollo (PED) y los Países Menos Adelantados (PMA); y, en muchos casos, la ineficiencia en el comercio exterior actúa como una forma de protección de las producciones domésticas” Saavedra, Marcelo y Fossati, Verónica: “Facilitación del comercio: definiciones, negociación en la OMC e impacto”, *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, n° 6 (2006), pp 67-77.

⁴⁷ Fukunaga, Yoshifumi; Riady, John; Sauve, Pierre (2012): *The Road To Bali: ERIA Perspectives on the WTO Ministerial and Asian Integration*, Jakarta, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.



compatibilizar tales cuestiones con el trato especial y diferenciado y las políticas de desarrollo⁴⁸. La manera en la cual se abordaron estas cuestiones, con mayor flexibilidad y con financiación para la adquisición de capacidades, fue fundamental para obtener en apoyo de los países menos adelantados, según negociadores involucrados en el proceso. Aun así, muchas cuestiones solo pudieron ser resueltas en la instancia final de negociación, durante la Conferencia Ministerial.

El procedimiento mantuvo un enfoque multilateral, sin acudir a instancias de negociación reducidas, o bien, minimizando la incidencia de éstas. El facilitador del área, el malayo Muhamad Noor, prefirió las negociaciones abiertas por sobre las instancias informales reducidas⁴⁹. Otros elementos de flexibilidad emergieron cuando, en la Conferencia Ministerial, se decidió prorrogar el encuentro un día más a fin de posibilitar que se encuentren los espacios de consenso⁵⁰. También ha sido destacado el rol de Director General. Según Wilkinson, Azevêdo jugó un papel fundamental promoviendo que las enmiendas y modificaciones que los países sugirieron a último momento de las negociaciones se vieran reflejadas en el documento final, en vez de presentar un documento por parte de la Dirección General –al estilo, Paquete Lamy-⁵¹. Por su parte, EEUU contribuyó a dar impulso político al tema.

Si bien es cierto que si se lo compara con otros temas de la agenda, el avance que facilitación del comercio presentaba a 2011 –en los Documentos de Pascuas- era mayor que el que exhibían otras áreas, no puede negarse que ha recibido un tratamiento singular. Este tratamiento singular explica, al menos parcialmente, el resultado de Bali.

El contenido del acuerdo también tiene aspectos únicos. Los objetivos plasmados en el documento son: acelerar los procedimientos aduaneros; facilitar, acelerar y abaratar el comercio; aportar claridad, eficiencia y transparencia; reducir la burocracia y la corrupción, y aprovechar los avances tecnológicos. También contiene disposiciones sobre las mercancías en tránsito, una cuestión de especial interés para los países sin litoral. Se acuerdan medidas tales como reducción de los requerimientos relativos a documentos y datos necesarios para la operatoria comercial, menos inspecciones físicas y de prospección de mercancías, entrega rápida y mayor plazos de derechos, impuestos y cargos, la implementación de una sola declaración de mercancías para todas las importaciones y exportaciones en un período determinado, el pago de los derechos de aduana en las instalaciones del operador con licencia u otro lugar autorizado por la aduana, y la promoción de adopción de sistema de una ventanilla única de comercio exterior⁵².

El texto muestra un elevado nivel de innovación respecto de los acuerdos anteriores, en especial en la manera en la que aborda el trato especial y diferenciado. Se sostiene que el alcance de las disposiciones y obligaciones contenidas en el acuerdo debe guardar relación con las capacidades de aplicación de los PED y PMA. Se estipulan entonces dos mecanismos: uno, la obligación de prestar asistencia y apoyo para la creación de capacidad a fin de ayudar

⁴⁸ Neufeld, Nora: *The long and winding road: how WTO members finally reached a Trade Facilitation Agreement*, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, (2014), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201406_e.pdf

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Uno de los que se oponían, era Cuba.

⁵¹ Wilkinson, *et. al.*, *op.cit.*

⁵² Niang, Alioune: “Acuerdo sobre facilitación del comercio: ¿a quién beneficiará?” en Puentes, vol 14, n°5 (agosto 2013), en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdo-sobre-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-%C2%BFa-qui%C3%A9n-beneficiará>



a estos países a aplicar las disposiciones del Acuerdo, de conformidad con su naturaleza y alcance. Otro, que será cada miembro el que determine la manera en la cual dará cumplimiento a las que serán o no sus obligaciones, en función de 3 categorías: a. la categoría A de aplicación al momento de la entrada en vigor del acuerdo; b. la categoría B con las disposiciones a ser aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del acuerdo; y c. la categoría C con disposiciones a aplicarse en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor y que requieren la adquisición de capacidad de aplicación mediante la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad. Por último, se establece una flexibilidad mayor para los PMA: éstos solo tendrán que asumir compromisos en la medida compatible con las necesidades de cada uno de ellos en materia de desarrollo, finanzas y comercio o con sus capacidades administrativas e institucionales.

El acuerdo final presentó entonces resultados tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo. En un contexto de crisis de su función negociadora, la OMC acudió a la opción de la “cosecha temprana”⁵³ y dio por tierra para ese encuentro la modalidad de la cláusula del todo único o *Single Undertaking*. La fórmula que se encontró para hacer de este tema uno vinculante en la OMC fue a través del régimen de enmiendas establecido en el párrafo 3 del artículo X del Acuerdo sobre la OMC⁵⁴.

Asimismo, el resto de los temas tratados en Bali sirvieron para terminar de cerrar el paquete: por un lado, la renovación de los compromisos asumidos en Hong Kong referidos a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones sirvió para satisfacer, al menos temporalmente, a los países que, como Argentina, reclamaban por la liberalización del comercio agrícola. Fundamentalmente a raíz de la resistencia de la India, se incorporaron al paquete agrícola otros elementos tales como un mecanismo para la administración de las cuotas tarifarias, y un procedimiento transitorio para regular las existencias públicas destinadas a la seguridad alimentaria. Dentro de este conjunto, uno de los temas más complejos ha sido la “cláusula de paz” que ciertos países impulsaron para eximir de las exigencias de reducción –y del mecanismo de solución de diferencias- a los subsidios vinculados a la seguridad alimentaria y a las compras de alimentos por parte del Estado. Por su parte los aspectos del desarrollo fueron abordados por diversos documentos. Los más importantes fueron la implementación de un mecanismo para el monitoreo del trato especial y diferenciado; un procedimiento para el acceso a cuotas libres de aranceles para los PMA, así como la aplicación de normas de origen preferenciales para estos países. En otros temas, como el Algodón, los compromisos del Paquete de Bali fueron más bien discursivos que instrumentales, no generando obligaciones vinculantes para los miembros.

Conforme a Rodríguez Carrasco y Sanz Serrano “El éxito de la negociación en Bali fue el resultado de haber incluido en un mismo paquete de negociación elementos que resultaban atractivos para todos. Los países desarrollados veían cómo los países en desarrollo asumían compromisos para mejorar sus aduanas, los países en desarrollo recibirían asistencia técnica para la adopción de estos compromisos que también les beneficiarían a ellos mismos

⁵³ El párrafo 47 de la Declaración Ministerial de Doha establece que “Excepción hecha de las mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el desarrollo y la conclusión de las negociaciones y la entrada en vigor de sus resultados se considerarán partes de un todo único. No obstante, los acuerdos a que se llegue en una etapa inicial podrán aplicarse con carácter provisional o definitivo. Se tendrán en cuenta los acuerdos iniciales al evaluar el equilibrio general de las negociaciones.” (el subrayado es nuestro).

⁵⁴ Para fines de septiembre de 2016, 94 países de la OMC ya habían notificado la ratificación del instrumento. El listado puede consultarse en <http://www.tfafacility.org/es/ratifications>



y, a la vez, contarían con gran flexibilidad para la paulatina adopción de las diversas medidas”⁵⁵.

Llegado este punto es preciso intentar sopesar la influencia de cada uno de estos cambios analizados en las negociaciones que condujeron a que finalmente en Bali pudiera concretarse el acuerdo de facilitación de comercio

Respecto de cómo incidió la superación de la crisis financiera internacional, no encontramos evidencia que nos permita establecer una vinculación de necesidad y suficiencia entre la recuperación de índices como el PBI o el volumen de comercio y este desenlace. Se trata más bien de elementos secundarios que contribuyen al fenómeno pero no lo explican *per se*. En este sentido las transformaciones que ocurrieron a la vez que se producía la recuperación sí se nos presentan como significativas. Por un lado, dos elementos que aportaron al proceso fueron la continuación del discurso del compromiso con la Ronda Doha en los foros de cooperación económica, como el del G20; y un mayor involucramiento de los países en desarrollo y emergentes dentro de la OMC, plasmado en la elección de Azevêdo como director general de la organización. En un nivel de mayor entidad explicativa sostenemos que un elemento del contexto internacional que no se presentaba como necesario en nuestro conjunto de hipótesis pero que resulta significativo para entender el desenlace del acuerdo de facilitación del comercio ha sido la importancia que cobraron las cadenas globales de valor como estructuradoras del comercio, y de la mano de ello, la jerarquización que se produjo de la temática aquí estudiada. Un elemento necesario, pero no suficiente, fue precisamente el abordaje que tuvo este tema en el seno del G20 y en los demás foros de manera creciente.

Respecto del rol de las mega regionales como factor que hubiese precipitado el acuerdo encontramos que para el acuerdo de facilitación del comercio, sin llegar a ser un determinante, sí fue influyente. Los canales en los que se aprecia esta incidencia son en la generación de ciertos consensos mínimos respecto de la temática -resaltamos que el tema era abordado en la agenda de las mega regionales-, y en el incremento de los costos de reputación de un no-acuerdo en la OMC, que llevó a Azevêdo a buscar nuevas posibilidades de negociación por fuera del complejo nudo entre agricultura y NAMA, generando presión para “salvar” la Conferencia Ministerial de Bali.

En cambio, sostenemos que la dinámica interna de las negociaciones ha sido el factor clave. Tres elementos se presentan como decisivos –suficientes y necesarios-: la ruptura del *single undertaking*, el abordaje innovador del trato especial y diferenciado a partir de “capacidades”, y la percepción de que se trataba de un acuerdo equilibrado. La flexibilidad con la que contó el proceso de negociación en particular para considerar las distintas cuestiones del desarrollo es evaluada como una condición necesaria para tal resultado. Como aspectos adicionales cabe mencionar además que en relación a otros temas de la Ronda Doha, facilitación del comercio fue acotado de manera precisa como parte del proceso negociador. Adicionalmente, se priorizaron las instancias multilaterales por sobre las informales reducidas, y por último, ejemplos que ilustran la flexibilidad, fue la decisión de dedicar un día extra de la Conferencia Ministerial para permitir hallar soluciones aceptables para todos los actores que estaban en la mesa.

Finalmente hemos de considerar cuánto influyó la particularidad del tema, su naturaleza y sensibilidad para los miembros, en la resolución de Bali. Encontramos una serie

⁵⁵ Rodríguez Carrasco y Sanz Serrano, *op.cit.*



de rastros empíricos que tomados por separado resultan necesarios pero no suficientes para explicar el fenómeno, pero al combinarlos su potencialidad se incrementa: la facilitación del comercio, para 2013, era un tema no sensible para los países en desarrollo y a la vez que prioritario para los desarrollados, y ello debido a que su alcance fue bien acotado, tal como se indicó arriba; y que se lo tratara además en otros foros (ya consolidados como la ASEAN o en proceso de negociación como en las megaregionales).

4. Las negociaciones de Nairobi y los acuerdos en materia de competencia de las exportaciones.

Las subvenciones a las exportaciones fueron siempre un tema disputado en la OMC. En el Acuerdo sobre Agricultura (ASA) solo se habían logrado unos pocos compromisos, implementados de una manera bastante asimétrica⁵⁶, y para el momento del lanzamiento de la Ronda Doha los datos mostraban que las Comunidades Europeas permanecían como el principal usuario de subvenciones a las exportaciones agrícolas⁵⁷. Se trata de un instrumento con altos efectos distorsivos sobre el comercio: consiste en un pago vinculado en forma directa con el desempeño exportador, lo cual provoca una caída artificial de los precios exportables.

Incluso desde las instancias previas a la Conferencia Ministerial de Doha⁵⁸ las subvenciones agrícolas –englobadas dentro del pilar de competencia de las exportaciones– se convirtieron en uno de los ejes del proceso negociador, junto a acceso a mercados agrícolas, ayudas internas, y acceso a mercados para bienes no agrícolas⁵⁹. Las posturas se dividían entre quienes querían reducir las subvenciones y quienes querían eliminarlas; quienes querían hacerlo de manera inmediata o con un pago inicial sustancial, y quienes querían hacerlo de manera gradual. Si bien todos coincidían en la necesidad de incorporar mayores disciplinas en créditos a las exportaciones y otras regulaciones de competencia a las exportaciones, para algunos –como la Unión Europea– la simultaneidad y énfasis de estas cuestiones eran un requisito *sine qua non* para la reducción o eliminación de las subvenciones. La otra línea de debate refería al carácter del vínculo entre seguridad alimentaria y subvenciones a las exportaciones.

La fórmula en la que se plasmaron las modalidades del inicio de negociaciones reflejó la tensión entre estas dos posturas. Se sostuvo como meta las “reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva⁶⁰”. A lo largo de las distintas Conferencias Ministeriales e instancias de negociación el abordaje de la temática se fue delimitando. Un hecho que fortaleció el reclamo de los PED fue la creación de la

⁵⁶ El artículo IX del ASA establece compromisos de reducción para las subvenciones directas supeditadas a la actuación exportadora; tales compromisos se consolidan en listas, anexo al tratado. Tras aprobarse el ASA, 25 miembros, en su mayoría desarrollados, presentaron listas por 428 compromisos de reducción de subvenciones a la exportación, tanto sobre desembolsos presupuestarios como sobre volúmenes. Los principales usuarios de estos instrumentos fueron, para 1995 Canadá, la Comunidad Europea, Hungría, Noruega, Israel y Turquía. En menor medida EEUU, República Checa, Venezuela, Colombia, Liechtenstein y Chipre

⁵⁷ Véase documento de antecedentes, del Comité de Agricultura de la OMC TN/AG/S/8

⁵⁸ Las negociaciones de agricultura comenzaron en el año 2000, en función de la cláusula de negociación progresiva que se había incluido en el artículo XX del Acuerdo Sobre Agricultura.

⁵⁹ Si bien la agenda se compuso de una veintena de temas estos cuatro fueron los principales.

⁶⁰ Los párrafos 13 y 14 de la Declaración Ministerial de Doha son los que establecen el mandato para las negociaciones agrícolas. Allí además de competencia de las exportaciones (que engloba a las subvenciones a las exportaciones; créditos, garantías y seguros a la exportación; ayuda alimentaria; empresas comerciales del Estado exportadoras) se delimitan dos pilares más para las negociaciones: por un lado ayuda interna, y por otro acceso a mercados



coalición del G20 que hizo de ésta su principal bandera. Por parte de la UE la posición fue flexibilizándose, llegándose a explicitar, en el paquete de Julio de 2004, un compromiso de eliminación –eventual- de las subvenciones a las exportaciones, pero siempre a cambio de que se avanzara en otras áreas del paquete de Doha. En 2005, en Hong Kong, se acordó como fecha para la eliminación de las subvenciones a las exportaciones el año 2013, sujeto al todo único. Desde entonces, la dinámica negociadora priorizó las instancias informales y encuentros reducidos por sobre las negociaciones formales. El abordaje de la temática fue oscilando en función de cómo evolucionaba la negociación del resto del paquete agrícola, donde tanto las reducciones arancelarias como las medidas de salvaguardia eran objeto de profundas diferencias entre las partes.

Contra todo pronóstico, en Nairobi, se aceptó la eliminación de las subvenciones y la reforma del pilar de competencia de las exportaciones, por fuera del *single undertaking*. ¿De qué manera los factores sistémicos y los factores internos a las negociaciones que consideramos anteriormente permiten entender este resultado?

En cuanto a las cuestiones sistémicas, es preciso señalar que existía un componente de época común de Nairobi con Bali respecto de la predisposición hacia la cooperación internacional en cuestiones vinculadas a las relaciones económicas internacionales, plasmado en el G20. Asimismo, tras la crisis financiera internacional, los precios de los *commodities* agrícolas tuvieron un comportamiento alcista, lo cual relativizó la importancia de las subvenciones a las exportaciones. En año 2008 el *Food Price Index* de la FAO⁶¹ marcó 201.4 puntos, durante los dos años siguientes se contrajo a 160.3, y 188.0, pero a partir del 2010 evidenció máximos históricos inéditos que alcanzaron los 229.9 puntos. Desde mediados de 2015 el índice comenzó a descender, quedando en un valor de 156 puntos promedio, lo cual era, de todos modos, mayor a cualquier precio que estos productos hubieran recibido en el período 2000-2007.

De tal forma estos volúmenes de precios, que contrastan significativamente con los precios de comienzos de la Ronda Doha, facilitan la negociación sobre los subsidios a las exportaciones agrícolas, siendo que los mismos se tornan menos necesarios como mecanismo para incrementar o sostener la competitividad. De hecho desde el año 2005, cuando se produce el *boom* de los precios de los *commodities* agrícolas, puede observarse un menor grado de agresividad por parte de los países que claman por la liberalización agrícola en la OMC –vis a vis lo sucedido entre el 2000 y 2005-. Ello se aprecia por ejemplo en un accionar menos intenso del grupo Cairns, y la priorización de la agenda más pro-desarrollo del G20 “comercial” en aquellos países –como la Argentina- que mantenía membresía en ambas coaliciones⁶².

Por otra parte, es preciso recordar que tras la crisis financiera internacional de 2008, los mecanismos de vigilancia sobre los instrumentos de administración del comercio global se acentuaron, y que muchas medidas de intervención del Estado sobre los flujos de comercio fueron objeto de críticas. Ello puede observarse en los informes, y luego en los respectivos foros, de la OCDE, de OMC e incluso de UNCTAD⁶³.

⁶¹ El *Food Price Index* consiste en el promedio de los índices de precios de cinco *commodities* (carne, lácteos, cereales, aceite vegetal y azúcar), ponderados por la participación de cada grupo para el período 2002-2004. Véase <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>

⁶² Véase Zelicovich, 2014, op. Cit.

⁶³ En Septiembre de 2009 la OCDE, la OMC y la UNCTAD elaboraron un reporte conjunto en materia de vigilancia de las medidas comerciales aplicadas por los miembros del G20, tras lo resuelto en la cumbre de Londres de abril de tal año. Con carácter trimestral estos informes se continuarán durante todo el período bajo



Un tercer factor vinculado a la superación de la etapa más profunda de la crisis financiera internacional refiere a la redistribución del comercio internacional a nivel global. En particular, el crecimiento de China y de las economías asiáticas en relación a la norteamericana y europea, generó un nuevo interés en retomar la regulación de pautas de conducta a nivel multilateral, tal como se retomará algunos párrafos más abajo al considerar la naturaleza de la agenda negociada. A modo de ejemplo, pueden encontrarse referencias en los discursos de la autoridad en materia de comercio exterior de los Estados Unidos, donde se marca una competencia por la regulación del comercio mundial entre este país y las potencias emergentes –aludiendo fundamentalmente a China–: *“The question we face is not whether we can roll back the tide of globalization. It is whether we are going to shape it or be shaped by it, whether we are going to do everything we can to ensure that reflects our interest and our values, or to let other countries define it for us”*⁶⁴. Acorde a diplomáticos entrevistados en el marco de esta investigación, los EEUU habrían sido los principales promotores del cambio de clima en las negociaciones previo a Nairobi, alentando a la búsqueda de acuerdos en el pilar de subvenciones a las exportaciones, y traduciendo en su accionar diplomático una cierta presión respecto de lo que pasaba en el entorno.

Por último, en cuestión de tendencias hacia la cooperación internacional, y de manera diferenciada a lo sucedido en Bali, en la antesala de Nairobi se produjeron importantes acuerdos internacionales. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible -aprobada por los miembros de Naciones Unidas en septiembre de 2015- y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, alcanzado en diciembre del mismo año, eran dos mega acuerdos que completaban el escenario de un entorno internacional donde los foros multilaterales parecían demostrar un mayor éxito que en los años previos. Si en Nairobi la OMC obtenía resultados satisfactorios, tal organización podría sumarse al impulso de la cooperación multilateral que habían alcanzado las demás. De lo contrario, alimentaría las críticas profundas respecto de la falta de adecuación del organismo a los desafíos de la gobernanza global del comercio mundial.

Es en esta línea argumental que cobra relevancia además el avance de las negociaciones comerciales mega regionales (hipótesis 2). En octubre de 2015, solo unos meses antes de Nairobi, culminaron las negociaciones del TPP, imprimiendo un renovado dinamismo a la ambiciosa agenda de negociaciones preferenciales en materia de comercio. Las negociaciones del TTIP si bien enfrentaban algunas dificultades, se mantenían; en tanto que las negociaciones plurilaterales como la de servicios (TISA), las de bienes ambientales (EGA), y de tecnología de la información (ITA), continuaban avanzado tanto en sus contenidos como en su alcance. En este sentido, sostenemos que los costos simbólicos de un no-acuerdo en Nairobi eran mayores que en las Conferencias Ministeriales anteriores, inclusive que en Bali. Para los actores centrales dentro de la OMC, como lo son los Estados Unidos, esta presión era evidente y se trasladaba en las conductas negociadoras. A modo de ejemplo, puede citarse las declaraciones de los EEUU en el marco de la reunión mini-ministerial de Junio de 2015 en París: *“One way or the other, Nairobi will be a turning point (...) After MC10, if we do not achieve a significant result, it is hard to imagine that any of our*

estudio. Asimismo, en mayo 2013 la OMC puso en marcha una nueva base de datos de vigilancia del comercio, que ofrece información pormenorizada sobre las medidas comerciales aplicadas por los Miembros de la OMC y los observadores desde octubre de 2008.

⁶⁴ USTR: “Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2015), en https://ustr.gov/sites/default/files/2015%20AR%20Compiled%20FINAL_0.pdf



*capitals will view Doha as a negotiation that offers potential to contribute to their trade and development goals. (...) It really is now or never.*⁶⁵

No solo el contexto internacional propugnaba un ambiente con mayor presión y propensión a la cooperación internacional, sino que algunos aspectos de la dinámica interna de las negociaciones de subvenciones a las exportaciones agrícolas contribuyen a explicar el desenlace.

En primer término, el principio del *single undertaking*, que otrora había trabado el alcance de resultados ya se encontraba erosionado por los resultados de la Conferencia Ministerial de Bali.

En segundo lugar, la dinámica negociadora sufrió cambios importantes en el período entre 2013 y 2015. Mientras que hasta ese momento la Unión Europea y los países del G20 habían estado en bandos opuestos en el abordaje de las subvenciones a las exportaciones agrícolas, en 2015 se produjo un acercamiento que condujo a la presentación de una propuesta conjunta entre estos actores, tendiendo un núcleo de consensos esenciales para la resolución del tema entre los actores que conformaban la masa crítica del comercio agrícola⁶⁶.

Este documento –que acercaba a actores que anteriormente habían tenido posiciones antagónicas– establecía, en primer lugar, la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones y la incorporación de disciplinas a las medidas con efecto equivalente. La eliminación de las subvenciones se pautaba para 2018, con una reducción inicial del 50% en 2017. 2021 era en cambio el plazo de reducción para los PED, quienes además podrían seguir beneficiándose de la cláusula del párrafo 4 del artículo 9 del ASA hasta el 2026. Para los créditos a la exportación estos países proponían limitar los pazos de repago a 180 días, desde final de 2017. Los PED tendrían 4 años en cambio para implementar este recorte. En estas cuestiones se proponía un mecanismo de monitoreo y vigilancia de los programas de crédito, de la ayuda interna y de las empresas comercializadoras del Estado.

El acuerdo alcanzado en Nairobi tomó gran parte de estas cuestiones, aunque al igual que en Bali, su versión definitiva fue recién alcanzada durante la madrugada del último día de la Conferencia Ministerial, y sólo con un gran compromiso del director general de la OMC y de los facilitadores del área. El documento estableció la eliminación inmediata de las subvenciones a las exportaciones consignadas en las listas, a partir de la adopción de la Decisión de tal Conferencia. Para los PED el plazo se fijó para fines de 2018. Por su parte el trato especial y diferenciado, referido en el párrafo 4 del artículo 9 del ASA, se extendía hasta el 2023 para los PED y 2030 para los PMA. Como criterio general se dispuso que los Miembros se asegurarán de que las subvenciones a la exportación tengan, a lo sumo, efectos mínimos de distorsión del comercio y no desplacen u obstaculicen las exportaciones de otro Miembro.

En cuanto a los créditos a la exportación se acordó no otorgar créditos la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro para las exportaciones de los productos enumerados en el Anexo 1 del ASA salvo algunas excepciones. Los plazos máximos de reembolso no podrán superar los 18 meses, y comenzarían a regir en 2017 para

⁶⁵ Punke, Michael: “Remarks by Deputy U.S. Trade Representative Michael Punke at the Australian Mini Ministerial Conference”, Junio 2015, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speechestranscripts/2015/june/remarks-deputy-us-trade#>

⁶⁶ Se trata del documento JOB/AG/48/Corr.1



los países desarrollados, en tanto que los países en desarrollo tendrán un período de reducción progresiva de cuatro años. Las empresas estatales comercializadoras y exportadoras de productos agropecuarios se deberán ajustar a disciplinas para reducir sus efectos distorsivos. Para la ayuda alimentaria se estableció como requisitos que la misma esté impulsada por la necesidad, revista en su totalidad la forma de donación, no esté vinculada directa ni indirectamente a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios o de otros bienes y servicios, no esté vinculada a objetivos de desarrollo de mercados de los Miembros donantes, y que los productos agropecuarios suministrados como ayuda alimentaria internacional no se reexporten en ninguna forma. Para todos los casos se dispusieron en anexo mecanismos de seguimiento, mediante un proceso de examen anual

Un aspecto final a considerar para entender el resultado de la Conferencia Ministerial de Nairobi es cómo las subvenciones a las exportaciones agrícolas fueron dejando de ser un tema de alta sensibilidad para los países usuarios, y en su conjunto la agenda de competencia de las exportaciones se volvió plausible de arribar a un acuerdo.

Como mencionamos, la Unión Europea era el principal usuario de estos instrumentos al comenzar las negociaciones. Sin embargo, paulatinamente fue modificando su posición hasta llegar a 2015. El primer viraje en la posición negociadora de la UE se produjo a comienzos de 2004. Fue en ese entonces, en el marco de reuniones mini-ministeriales que la UE aceptó por primera vez la eliminación de los subsidios a las exportaciones –condicionado por otras reformas-. Este compromiso lo ratificó en 2004 y también en 2005. En tales instancias se produjo en simultáneo una revisión de la PAC que fue limitando el uso de este instrumento en el fuero europeo. En 2003, en el marco de los preparativos para la ampliación, y considerando además la necesidad de mantener el equilibrio presupuestario, se produjo una de las principales reformas. El principal cambio fue la desvinculación de los pagos de la producción. A partir de entonces los agricultores percibirían ayudas, no por producir o por retirar tierras de cultivo de ese fin, sino simplemente por contar con una explotación⁶⁷. En los lineamientos para la PAC 2014-2020 esta tendencia fue consolidándose. Mientras que en 1992 estos tipos de gastos llegaban a cubrir el 90% de la Política Agraria Común, para 2013 habían caído al 5%, siendo que el 95% de las ayudas resultaban desvinculadas de la producción⁶⁸.

Por otra parte, el incremento de las economías asiáticas sobre el comercio mundial, produjo un segundo re-balance en la agenda que compone competencia de las exportaciones. Debido a que estas economías son en su mayoría usuarias de empresas de capital estatal para la comercialización de los productos agrícolas, su crecimiento condujo a que una mayor parte del comercio mundial se viera incidido por esas prácticas.⁶⁹ En consonancia, la regulación de su intervención fue cobrando interés⁷⁰.

⁶⁷ Flores Paredes, Joaquín: “Las reformas de la política agraria común y la ronda Doha”. En: Revista de Economía Mundial, n°15 (2006), pp. 155-177.

⁶⁸ Comisión Europea: “Overview of CAP Reform 2014-2020”, Agricultural Policy Perspectives Brief, n° 5. (2013), en http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

⁶⁹ De las principales 2000 compañías del mundo para el período 2010-2011, 204 fueron identificadas como empresas de capital Estatal, siendo China, India y Rusia los principales usuarios. El total de las ventas de las empresas estatales explicó montos equivalente a casi el 6% del PBI mundial. Véase Kowalski, Przemyslaw, “State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications”, OECD Trade Policy Papers, No. 147, (2013), en <http://dx.doi.org/10.1787/5k4869ckqk71-en>

⁷⁰ La existencia de una agenda agresiva contra las empresas comercializadoras estatales puede rastrearse también en la Trade Promotion Act 2015 de los EEUU, en el texto del TPP, y en los borradores publicados del TTIP.



Esta doble situación debe tenerse en cuenta al evaluar el paquete de Nairobi, y en el conjunto de hipótesis consideradas, evaluamos que es la que reúne mayor entidad explicativa en términos de suficiencia y necesidad para el desarrollo del acuerdo.

En cuanto a la primera de las hipótesis, la mayoría de las cuestiones analizadas no resultan ni suficientes ni necesarias para el acuerdo, aunque al considerarse todas juntas sí resultan significativas. Lo que debe resaltarse como una condición necesaria –aunque no suficiente- para entender el acuerdo de Nairobi es la evolución del precio de los *commodities*.

El avance de las negociaciones mega regionales tampoco muestra una relación de condicionalidad intensa con lo acontecido en diciembre de 2015, aunque sí contribuye en dos sentidos: por un lado, predispone algunas posiciones negociadoras, y por otro, incrementa los costos sistémicos de un no acuerdo. Esta presión, canalizada tanto a través del accionar de los EEUU, como de la diplomacia de Azevêdo fue clave en el resultado de Nairobi.

El antecedente de la Conferencia Ministerial de Bali, rompiendo el *single undertaking*, así como el acercamiento de las posiciones entre la Unión Europea y los países del G20 comercial resultan dos cuestiones de mucha mayor incidencia en el resultado de Nairobi. Y como mencionamos supra, nada de ello hubiera sido posible sin haber estado precedido por la reforma de la PAC, la cual modificó la sensibilidad de las subvenciones a las exportaciones agrícolas –y de todo el pilar de competencia a las exportaciones- dentro del paquete de Doha

5. Reflexiones finales

¿Está viva la OMC? El análisis de las dos últimas Conferencias Ministeriales de la OMC, la de Bali y la de Nairobi, muestra que esta organización *sigue viva, aunque ha quedado un poco renga*. En efecto, la OMC sigue teniendo capacidad para reunir la cooperación internacional en materia de relaciones comerciales internacionales, y para avanzar nuevas normas para el comercio global. Sin embargo, carece de las capacidades para lograr mega acuerdos, sino que las características que ha adquirido en términos de cantidad de miembros, distribución del poder, heterogeneidad de patrones comerciales, etc., lleva a que el formato de grandes rondas encuentre escasas posibilidades de éxito. Los logros de Bali y Nairobi, si bien resultan significativos frente a 20 años de irresolución de las negociaciones, son escuetos frente a la ambición del programa de Doha para el Desarrollo. Los resultados de las dos últimas Conferencias Ministeriales muestran mayor dinamismo en la función negociadora, pero no alcanzan aún para sostener que el estancamiento de la Ronda Doha se encuentra definitivamente superado.

Tanto en Bali y como en Nairobi hemos considerado causas internas y externas al proceso de negociaciones como posibles explicaciones al resultado alcanzado. En términos metodológicos, en ambos encontramos una conjunción de factores que no son ni necesarios ni suficientes por sí mismos para explicar el logro del acuerdo, pero que de manera agregada logran hacer funcionar el mecanismo causal⁷¹. Si bien no se descarta ninguna de las hipótesis, algunas resultan más fortalecidas que otras, tras considerar las distintas piezas de evidencia.

⁷¹ La causa requiere ser insuficiente (I), pero parte necesaria (N) de una condición que es en sí misma innecesaria (U) pero exclusivamente suficiente (S) para el efecto. En inglés, *INUS approach*. Véase Mahoney, James y Goertz, Gary: “A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research”, *Political analysis*, vol. 14, n° 3 (2006), pp.227-249.



En cuanto al argumento que alude a la superación de la crisis financiera internacional, encontramos evidencia para sostener que esta mejor situación de la economía global ha posibilitado un incremento en las preferencias hacia la cooperación internacional. No solo de los países desarrollados, como habíamos intuido inicialmente, sino también de los países de renta media. Encontramos que estos últimos han incrementado su participación en las negociaciones comerciales en el seno de la OMC. No obstante, esta hipótesis pierde fortaleza para explicar por qué se acordaron las cuestiones de facilitación del comercio y de subvenciones a las exportaciones agrícolas pero no otros aspectos de la Ronda Doha durante las Conferencias ministeriales de Bali y Nairobi. Así puede resultar cierto que los bloqueos y consensos en la OMC resulten influidos por el contexto internacional, pero claramente no dependen únicamente de ello.

En la segunda cuestión, la de la incidencia de las negociaciones mega regionales, si bien puede identificarse en los discursos y documentos referencias a un efecto sistémico de tales negociaciones (y fundamentalmente del acuerdo transpacífico) sobre la OMC, al considerar los acuerdos de Bali y Nairobi surgen diferencias. En el caso del acuerdo de facilitación del comercio la tesis de Gruber del *go-it-alone power* parece aplicarse a lo acontecido en 2013. La superposición temática entre acuerdo preferencial y multilateral, y los ajustes de posición de los países no incluidos en el TPP contribuyen a esa interpretación. En cambio, en Nairobi, con las cuestiones de las subvenciones a las exportaciones agrícolas y las disciplinas en materia de competencia de las exportaciones, no se observa tal lógica. El escenario que constituye el avance de las mega regionales provoca presión para que Nairobi tenga resultados, pero no explica la razón de que ese resultado se de en subvenciones a las exportaciones.

En cuanto a la dinámica interna al proceso de negociaciones, ciertamente en ambos casos considerados la evasión del principio del *single undertaking* es una condición necesaria para que se posibiliten los acuerdos. Asimismo, en Bali se observan innovaciones en el abordaje del trato especial y diferenciado y en la dinámica negociaciones formales-negociaciones informales, que podrían llevar a pensar en nuevas fórmulas para superar bloqueos en la OMC. Sin embargo, en el abordaje de las cuestiones de subvenciones a las exportaciones no se produce innovación en esos aspectos: el trato especial y diferenciado sigue siendo en términos de plazos más largos y recortes menores, y el cuanto a la dinámica de negociaciones, primó la negociación en grupos reducidos.

Por último, la menor sensibilidad de los temas al momento del acuerdo se presenta como la hipótesis más sólida para ambos resultados. Facilitación del Comercio era de los temas de Singapur el menos sensible para los países en desarrollo. Las sensibilidades restantes pudieron resolverse con las innovaciones en el trato especial y diferenciado. El tema era a su vez prioritario para los países desarrollados. En cuanto a subvenciones a las exportaciones agrícolas, el tema era estratégico para los países en desarrollo exportadores de tales bienes, y era sensible para los países desarrollados, fundamentalmente para la UE. Sin embargo, la reforma de la PAC quitó paulatinamente importancia a esta herramienta, lo cual en un contexto de alza de los precios de los *commodities* y de creciente interés por regular aspectos vinculados a las subvenciones, facilitó el acuerdo. Así, la generación de un espacio de acuerdo, a partir de ajustes en las posiciones negociadoras resulta fundamental para la superación del bloqueo en ambos temas.

Sin embargo, es esta doble condición de temas menos importantes y sin *trade offs* con otros temas más sensibles lo que deja lesionada a la OMC. Romper el *single undertaking*



contribuye a desplazar temas de la agenda de negociación y fortalece asimetrías. Las crestas arancelarias en ciertos productos agrícolas, así como parte de las ayudas internas, han sido explícitamente excluidas de la agenda de las negociaciones mega regionales⁷², y sin el condicionante del “todo único” difícilmente se aborden en el plano multilateral. Incluso, si estos temas se abordan pueden tener el mismo recorrido que las subvenciones a las exportaciones agrícolas: ser acordados cuando las partes más poderosas unilateralmente ya hayan modificado sus políticas domésticas, no arriesgando así soberanía en el proceso de negociaciones. En tal caso tendríamos o un acuerdo parcial del original programa de Doha en materia agrícola, o bien uno más tardío y menos negociable, donde los límites estarían dados por las reformas ya emprendidas por los países con mayores recursos de poder. La capacidad de los países en desarrollo de incidir en algunas modalidades sería entonces limitada por la propia realidad. Debe notarse, de hecho, que en la Declaración Ministerial de Nairobi se reconoce explícitamente que existe un conjunto de Estados que no considera pertinente proseguir con los mandatos de Doha, ya que evalúan que se necesitan nuevos enfoques para lograr resultados significativos en las negociaciones multilaterales.

La contracara es que, dadas las condiciones actuales de las relaciones comerciales internacionales, sólo así, sin el *single undertaking*, puede la OMC mantener su relevancia como foro para las negociaciones entre sus miembros. El multilateralismo se encuentra en la encrucijada de ceder en algunos de sus principios y pautas de conducta que estuvieron vigentes en la dinámica negociadora de los últimos 20 años, o bien volverse cada vez menos significativo en función de la importancia creciente que varios de los miembros le han otorgado foros alternativos preferenciales, como los de las negociaciones mega regionales de los acuerdos Transpacífico, Transatlántico, y del Acuerdo de Asociación Económica Integral Regional (RCEP), así como los de las negociaciones plurilaterales, entre las que cabe mencionar las del acuerdo de tecnología de información o de servicios (TISA) para el impulso de nuevos temas en la cooperación del comercio mundial. El acuerdo sobre facilitación del comercio y el acuerdo sobre subvenciones a las exportaciones agrícolas, reimpulsan a la OMC en el debate sobre la reconfiguración de la gobernanza del comercio global, pero deja explícito la necesidad de reformas en la dinámica del organismo.

Incluso en el contexto posterior a noviembre de 2016, donde tras la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos las negociaciones mega regionales han ingresado en un tramo de profunda incertidumbre, estas conclusiones mantienen su vigencia. Por un lado, porque el avance normativo que las mega regionales y plurilaterales han producido y plasmado en acuerdos, *templates*, y borradores permanecen en la agenda de los actores públicos y privados de la gobernanza del comercio global, aún si Estados Unidos se retira del TPP⁷³. En el mediano plazo estos avances continúan presentando una agenda latente que hace contrastar al paquete de Doha con el del regionalismo del siglo XXI, y que es

⁷² Las dificultades de abordaje de estos temas en la agenda de las negociaciones del TPP y TTIP ha sido analizada en Zelicovich, Julieta: “El desafío de las negociaciones multilaterales de comercio pos-Doha” Ponencia presentada en FLACSO-ISA Joint International Conference, Buenos Aires. Global and Regional Powers in a Changing World. Julio 2014. Por su parte, en Hoeckman, Bernard: “Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO” European University Institute. Robert Schuman Centre for Advances Studies, EUI Working Papers RSCAS 2014/27 (2014), se aporta evidencia en el sentido referido supra, indicando que en estos temas en los que no hay consenso los acuerdos plurilaterales no estarían siendo un sustituto de la vía multilateral, al menos para los países en desarrollo.

⁷³ Debe notarse que Trump no ha hecho mención a otros acuerdos como el TISA, y que conforme a diversos analistas, el rechazo del TPP no implica la renuncia a los instrumentos preferenciales de regulación comercial, sino que abre la puerta a la adopción de estrategias bilaterales más pragmáticas, que podrán retomar parte de la agenda del regionalismo del siglo XXI.



incorporado en la política comercial externa de varios de los países miembros de la OMC. De hecho, a pesar de la retirada de Trump del TPP, otros países han decidido mantener el curso del proceso de ratificación, a la vez que otros acuerdos megarregionales, como el RCEP parecen haber resultado fortalecidos en la coyuntura. Por otro lado, porque estos sucesos no modifican las razones que han llevado a los bloqueos que presentaron las negociaciones de la OMC previo a Bali y Nairobi, sino que en todo caso acentúa las dificultades. Tal como hemos visto en el análisis de las dos últimas Conferencias Ministeriales, puesto que Estados Unidos ha sido un actor relevante en promover, a través de un juego de presiones e incentivos, los avances de Bali y Nairobi, un eventual viraje en su política comercial externa hacia un enfoque más aislacionista y proteccionista, del estilo promovido por Trump, no hace más que debilitar la función de la OMC de ser foro para las negociaciones entre sus miembros. Aún en un esquema multilateral, se requiere que exista uno o más actores dispuestos a generar incentivos suficientes para el mantenimiento de la gobernanza del comercio global. De momento no es claro aún si EEUU mantendrá tal papel, o de cumplirse los vaticinios de campaña, se generará un vacío que podrá, o no, ser suplido por otros actores dispuestos a proveer el mantenimiento, y/o eventual reforma, del sistema del comercio internacional.

Bibliografía

Baldwin, Richard: “21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”, [online] World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division. No. ERSD-2011-08 (2011) en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf

Banco Mundial: “Perspectivas económicas mundiales: Resumen ejecutivo Asegurar el crecimiento a mediano plazo” (2013), en http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1322593305595/8287139-1358278153255/ExecSummary_GEPJan2013_Sp.pdf.

Barton, John. H.; Goldstein, Judith L.; Josling, Timothy. E., y Steinberg, Richard. H. (2008): *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton University Press.

Bouzas, Roberto y Zelicovich, Julieta: “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo”, en: *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 32, n°3 (2014), p. 971.

Comisión Europea: “Overview of CAP Reform 2014-2020”, *Agricultural Policy Perspectives Brief*, n° 5. (2013) Consultado en http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf

Doperto Miguez, Ivana; Fossati, Verónica; Galperín, Carlos; Stancanelli, Nestor: “Indefinición en la primera ronda de la OMC” en Berlinski, Julio y Stancanelli, Nestor: (2010) *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*, Buenos Aires, Editoriales CARI-CEI.

Flores Paredes, Joaquín: “Las reformas de la política agraria común y la ronda Doha”. En: *Revista de Economía Mundial*, n°15 (2006), pp. 155-177.



Fonseca Pena, Alberto y García Alonso, Lorena: “Los procesos de negociación comercial entre países. Condicionantes internos y externos”. Boletín económico de ICE, n° 2760 (2003), en http://www.revistasice.info/cache/pdf/BICE_2760_21-31_839628F8A52A85C5A81DF33797BA4637.pdf

Fukunaga, Yoshifumi; Riady, John; Sauve, Pierre (2012): The Road To Bali: ERIA Perspectives on the WTO Ministerial and Asian Integration, Jakarta, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.

Galar, Malgorzata: “Has the EU's leading position in global trade changed since the crisis?”, ECFIN Economic Brief, n° 39 (2015), pp.1-11.

Gruber, Lloyd: “Power politics and the free trade bandwagon”, en: Comparative Political Studies, vol. 34, n°7 (2001), pp. 703-741.

Hale, Thomas; Held, David; Young, Kevin (2013): Gridlock. Why global cooperation is falling when we need it most?, Cambridge, Polity Press.

Hopmann, Terrence P.: “Teoría y procesos en las negociaciones internacionales”. PNUD – CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exterior de América Latina. Documento de Trabajo n°8 (1990) en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31511/FILE83676_es.pdf?sequence=1

Keohane, Robert (1984): After hegemony. Cooperation and Discord in World Political Economy, Princeton, Princeton University Press

Kwa, Aileen (2003): Power Politics in the WTO, Bangkok, Ed. Focus on the Global South

Low, Patrick: “WTO Decision-Making for the Future” en World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-05 (mayo 2004), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf

Melendez-Ortiz, Ricardo: “Mega-Regionals: What is Going on?, w: Mega-regional Trade Agreements–Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System”, The World Economic Forum. (Julio 2014) en http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTradeAgreements_Report_2014.pdf.

Narlikar, Amrita: “Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO” en LATN Working Paper, n° 36 (Julio 2005) en <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/wp-36.pdf>

Neufeld, Nora: The long and winding road: how WTO members finally reached a Trade Facilitation Agreement, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, (2014), en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201406_e.pdf

Niang, Alioune: “Acuerdo sobre facilitación del comercio: ¿a quién beneficiará?” en Puentes, vol 14, n°5 (agosto 2013), en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/acuerdo-sobre-facilitaci%C3%B3n-del-comercio-%C2%BFa-qui%C3%A9n-beneficiará>



OMC (2014): Informe del comercio mundial, Ginebra, WTO press.

Punke, Michael: “Remarks by Deputy U.S. Trade Representative Michael Punke at the Australian Mini Ministerial Conference”, Junio 2015, en <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speechestranscripts/2015/june/remarks-deputy-us-trade#>

Rodríguez Carrasco, Adela y Sanz Serrano, Alberto: “El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC”, Boletín económico de ICE, Información Comercial Española, nº 3060 (2015), p.10.

Saavedra, Marcelo y Fossati, Verónica: “Facilitación del comercio: definiciones, negociación en la OMC e impacto”, Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración, nº 6 (2006), pp 67-77.

Steinberg, Federico (2007): Cooperación y conflicto, Madrid, Ed. AKAL

Steinberg, Federico: “Gobernanza económica global:¿ Dónde estamos?”. Estudios de Economía Aplicada, vol. 32, nº3 (2014), pp. 891-910

USTR: “Trade Policy Agenda and 2011 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2012).

USTR: “Trade Policy Agenda and 2014 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program”, Office of the United States Trade Representative (2015), en https://ustr.gov/sites/default/files/2015%20AR%20Compiled%20FINAL_0.pdf

Vangrasstek, Craig (2013): The History and Future of the World Trade Organization, Ginebra, WTO Publications.

Wilkinson, Rorden; Hannah, Erin; Scott, James: “The WTO in Bali: what mc9 means for the Doha Development Agenda and why it matters”, Third World Quarterly, vol. 35, nº6 (2014), pp.1032-1050.

Wolfe, Robert: “Informal Political Engagement in the WTO: Are Mini-Ministerials a Good Idea?” en Curtis, John y Ciuriak, Dan: Trade Policy Research 2004, Toronto, Minister of Public Works and Government Services – Canada.

Zelicovich, Julieta: “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Rosario, Argentina, Marzo 2014.