



Hacia una nueva reforma de la Organización Mundial de Comercio: análisis de su proceso de posicionamiento en la agenda internacional reciente (2017-2019)*

Julieta Zelicovich**

Resumen: La política que el gobierno de Trump desarrolló respecto de la Organización Mundial de Comercio (OMC) agudizó las tensiones que ya afectaban al régimen multilateral de comercio. La eventual reforma de la OMC comenzó siendo una crítica al funcionamiento del sistema, para paulatinamente ir ascendiendo en la agenda internacional, hasta convertirse en uno de los tópicos más importantes de las relaciones económicas internacionales contemporáneas. El presente trabajo describe el proceso de *agenda-setting* de la "reforma de la OMC" y analiza las convergencias y divergencias en los contenidos de las propuestas de reforma que los Estados miembro de esta organización han avanzado en la coyuntura reciente (diciembre 2017–febrero 2019). Se adopta una metodología cualitativa, basada en el análisis documental y focalizada en la técnica de "rastreo de proceso". Las conclusiones remiten a la identificación de los rasgos distintivos y singulares del actual proceso de reforma —*vis a vis* sus antecedentes— y al análisis de las perspectivas que se presentan para el régimen multilateral de comercio.

Palabras clave: cooperación internacional; economía internacional; negociaciones internacionales; organizaciones internacionales; relaciones económicas internacionales.

Fecha de recepción: 22 de marzo de 2019 **Fecha de evaluación:** 18 de julio de 2019

Fecha de aprobación: 30 de agosto de 2019

Cómo citar: Zelicovich, J. (2019). Hacia una nueva reforma de la Organización Mundial de Comercio: análisis de su proceso de posicionamiento en la agenda internacional reciente. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 15(1). pp. 43-60. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.4014>

* El trabajo fue realizado con el financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

** Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales (Universidad Nacional de Tres de Febrero). Investigadora en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Profesora en la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Towards a New Reform of the World Trade Organization: Analysis of its Positioning in the Recent International Agenda (2017–2019)

Abstract: The policy that Trump's administration introduced on the World Trade Organization (WTO) aggravated tensions that had already affected the multilateral trading regime. The eventual WTO reform began as a criticism of the system's operation, then gradually moved up in the international agenda until becoming one of the most important topics of contemporary international economic relations. This paper describes the agenda-setting process of the "WTO reform" and discusses convergences and divergences in the contents of the proposed reform that member states of this organization have put forward at the recent juncture (December 2017–February 2019). A qualitative method, based on desk research and focused on the "process tracking" technique, is adopted. Conclusions refer to the identification of distinctive and unique features of the current reform process —vis-a-vis its background— and to the analysis of perspectives for the multilateral trade regime.

Keywords: International cooperation; international economy; international negotiations; international organizations; international economic relations.

Por uma nova reforma da Organização Mundial do Comércio: análise de seu processo de posicionamento na agenda internacional recente (2017-2019)

Resumo: A política que o governo de Trump desenvolveu a respeito da Organização Mundial do Comércio (OMC) agravou as tensões que já afetavam o regime multilateral de comércio. A eventual reforma da OMC começou sendo uma crítica ao funcionamento do sistema, para, de forma gradual, ascender na agenda internacional até se tornar um dos tópicos mais importantes das relações econômicas internacionais contemporâneas. Este trabalho descreve o processo de *agenda-setting* da "reforma da OMC" e analisa as convergências e divergências no conteúdo das propostas de reforma que os Estados-Membros dessa organização vêm avançando na conjuntura recente (dezembro 2017-fevereiro 2019). Adota-se uma metodologia qualitativa, baseada na análise documental e focada na técnica de "rastreamento de processo". As conclusões indicam a identificação dos traços distintivos e do atual processo de reforma — *vis a vis* seus antecedentes — e a análise das perspectivas que são apresentadas para o regime multilateral do comércio.

Palavras-chave: cooperação internacional; economia internacional; negociações internacionais; organizações internacionais; relações econômicas internacionais.

Introducción

La Ronda Uruguay (1986-1994) fue el último gran proceso de reforma del régimen multilateral de comercio. En ese entonces, se acordó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en reemplazo del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), así como la ampliación de las áreas temáticas incluidas dentro del régimen en cuestión. El diseño institucional de la nueva organización así como muchas de las regulaciones allí pautadas exhibieron zonas grises en las que los Estados miembros no fueron capaces o no quisieron avanzar en precisiones.¹ Este rasgo particular de su diseño, al que se le suman tensiones institucionales preexistentes —como la disputa sobre el sentido y abordaje del trato especial y diferenciado, que puede remontarse hasta la década de 1950— y sucesivos cambios en la dinámica política y económica internacional (Wilkinson, 2017), condujo a que prácticamente desde la misma creación de la OMC diplomáticos, funcionarios y académicos abordaran de manera recurrente propuestas de reforma (Pigman, 2018; Hoeckman, 2012).

Las críticas sobre el desempeño institucional de la OMC no habían sido —hasta ahora— un obstáculo para el desarrollo de las funciones de la organización. Sin embargo, en el marco del proceso de “crisis de globalización” (Sanahuja, 2018) que se manifiesta en torno al año 2016 y subsiguientes, algunos países desarrollados —con EE. UU. a la cabeza— comenzaron a plantear una serie de críticas a la OMC que hicieron que la reforma se convirtiera en un imperativo para el funcionamiento del régimen multilateral de comercio, tal como lo plantea la resolución de la Cumbre de Líderes del G20 del año 2018.

Este trabajo propone describir el proceso que condujo a que la “reforma de la OMC” se incorporase y ganase relevancia en la agenda internacional y

analizar los contenidos de las propuestas de reforma que los Estados miembro de esta organización han avanzado en la coyuntura reciente —delimitándose el recorte temporal entre diciembre del 2017, con la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, y fin de febrero del 2019, tomando la reunión del Consejo General de la OMC de dicha fecha—. Se trata de un caso de *agenda-setting* a la vez que de reforma de un régimen internacional.

Los procesos de establecimiento de agenda o *agenda-setting* comprenden la secuencia a través de la cual distintos tópicos ganan relevancia en una comunidad de actores (Livingston, 1992). Si bien el tema ha sido tradicionalmente abordado en la ciencia política para estudios del poder legislativo, su desarrollo en las Relaciones Internacionales ha sido creciente a partir de la obra de Keohane y Nye (1988). Para estos últimos, la agenda internacional debe entenderse a partir de la interdependencia, sus cambios se explican en gran medida por las modificaciones en la distribución de poder a nivel global y entre tópicos. La evolución de los regímenes internacionales y su capacidad de ajuste a nuevas realidades también guardan una relación estrecha con los cambios en la agenda internacional. Por su parte, se señala que el proceso de establecimiento de la agenda internacional está enmarcado dentro de otros procesos e instituciones del sistema internacional, en los que se dan las prácticas que pueden posicionar un tema e impulsarlo (Livingston, 1992).

El trabajo, de carácter descriptivo-analítico, adopta una metodología cualitativa y se vale del análisis documental de propuestas y *room-documents* presentadas ante la OMC, de documentos oficiales de los Estados parte y de comunicaciones de reuniones durante el proceso de negociaciones estudiado. Asimismo, retoma y sistematiza bibliografía secundaria relativa a la temática abordada. Con ello aspira a la realización del “rastreo de proceso” del fenómeno bajo estudio, una descripción

1 Las llamadas zonas grises no son algo inusual en las relaciones internacionales. Pueden definirse como los espacios de políticas que permiten a los Estados ser tanto evasivos como creativos ante nuevas oportunidades y desafíos de la economía global (Drache y Jacobs, 2018). De acuerdo con Tórtora (2000), dentro del régimen OMC, por ejemplo, “[e]s posible identificar áreas grises en los acuerdos sobre antidumping, salvaguardias y subsidios de la Ronda Uruguay” (p. 2).

densa de los eventos² que nutrirá futuros estudios de carácter analítico y comparado. En efecto, como sostienen Falletti y Mahoney (2016),

el proceso de rastreo es particularmente valioso para establecer los rasgos de los eventos que componen las secuencias individuales (por ejemplo, su duración, orden y ritmo), como también los mecanismos causales que los vinculan entre sí. No hay sustituto para el proceso de rastreo cuando se analizan los eventos que constituyen las secuencias y procesos que se estudian en la investigación histórica comparativa. (p. 188)

En el próximo apartado se describen los antecedentes del proceso de reforma estudiado, considerando las situaciones de crisis previas dentro del régimen multilateral de comercio y los intentos de reforma presentados con anterioridad. A continuación, se presenta y analiza la secuencia de eventos a través de la cual la reforma de OMC fue cobrando peso en la agenda internacional, identificando allí tanto actores como posiciones. Seguidamente, se sistematizan las líneas de quiebre y de convergencia en los diferentes tópicos contenidos en los proyectos de reforma analizados. Por último, se exponen las reflexiones finales del trabajo.

Breve repaso de las crisis de la OMC y de los antecedentes de reforma

Desde que fue creada en 1995, la OMC ha sido recurrentemente objeto de críticas por parte de la sociedad civil y de los *policy-makers*. El alcance de estas críticas ha conducido a conceptualizar a la organización como una institución en “crisis” y, en ocasiones, ha impulsado a la formulación de propuestas de reforma.

Apenas creada la OMC, la primera de sus crisis fue la de la inconformidad de los países en desarrollo con los resultados de la Ronda Uruguay. De

acuerdo con Steinberg (2007), durante los primeros años posteriores a la Ronda Uruguay muchos países en desarrollo comenzaron a percibir que los acuerdos estaban desequilibrados: los compromisos asumidos por los países desarrollados sobre la agricultura y el sector textil no se cumplían conforme lo pautado —por ejemplo en materia de subsidios a la agricultura— y no tenían el impacto esperado por los países en desarrollo, a la vez que los costos de implementación de los compromisos asumidos por estos últimos estaban siendo mayores a los que habían proyectado.³

Posteriormente, el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999, signado por la emergencia de los movimientos antiglobalización, pero también por el enfrentamiento entre países desarrollados y en desarrollo, acentuó la imagen de crisis de la OMC. Esta vez el énfasis recayó en los cuestionamientos de “legitimidad”. Por un lado, se remarcaba la falta de transparencia en los mecanismos de toma de decisión —debido a la prevalencia de las modalidades informales reducidas—; por otro lado, se señalaba como un punto crítico la escasa participación de la sociedad civil; asimismo, la falta de resultados de los procesos de negociación y de su impacto sobre la economía formaban parte de los cuestionamientos que recibía la OMC (Elsig, 2007; Daemmrich, 2011).

La parálisis de las negociaciones de la Ronda Doha, a partir de los años 2006-2007 y en particular durante el periodo poscrisis financiera internacional, llevó nuevamente a planteos respecto de la crisis de la OMC y su incapacidad para desarrollar la función para ser foro de las negociaciones entre sus miembros. El foco estaba tanto en el procedimiento de las negociaciones como en las (des) adaptaciones del diseño institucional a la creciente

2 Dentro del marco del análisis histórico comparado existe una distinción entre evento y acontecimiento. Mientras que “[l]os eventos son acontecimientos delineados espacial y temporalmente que se pueden comparar entre casos” (Falletti y Mahoney, 2016, p. 189), los acontecimientos son ocurrencias únicas.

3 Steinberg (2007) refiere a dos publicaciones como estratégicas en la extensión de estas percepciones: un estudio del PNUD de 1997 que estimaba que por los resultados de la Ronda Uruguay 48 países menos adelantados tendrían una pérdida de 600 millones de dólares por año, y que en términos globales la distribución de la renta producto de las modificaciones de estos acuerdos sería muy asimétrica; y, en segundo lugar, a un trabajo de Stiglitz y Charlton del 2004 según quienes el 70 % de las ganancias de la Ronda Uruguay había correspondido a los países desarrollados y el 30 % restante a países en desarrollo de gran tamaño (p. 63).

membresía, la distribución de poder mundial y la complejidad de los temas relevantes para el comercio mundial (Low, 2011; Rolland, 2010; Narlikar, 2005; Steinberg, 2007; Hale, Held y Young, 2013).

Frente a estas crisis, distintos sectores de la academia y *policy-makers* han realizado múltiples abordajes y propuestas sobre el diseño de la OMC y sus eventuales reformas. Los antecedentes más importantes son el Reporte de Sutherland (2004); el informe de la Comisión Warwick (2007), y la iniciativa de reforma de Pascal Lamy del año 2011. Estas iniciativas combinaron expertos en la temática, con la notable participación de Directores Generales de la OMC en dos de ellas, pero no lograron reunir apoyo suficiente entre los Estados miembros. Conforme analiza Hoekman (2012), la mayor parte de las propuestas se centró en la función legislativa de la OMC, prestando menor atención a la función “ejecutiva” y “judicial” de la organización.⁴ En todas estas instancias, los países no fueron muy receptivos a las propuestas de modificación, limitando las reformas a cambios pragmáticos e incrementales en prácticas y procedimientos antes que una reforma integral (Hoekman, 2012).

El marco normativo en el que se desarrollaron estas propuestas de reforma —así como la actual— es el del “Acuerdo de Marrakech” también conocido como “Acuerdo por el que se establece la OMC”, de 1994. En el mismo se establecen dos vías para la modificación del acervo normativo existente: las interpretaciones y las enmiendas. Si bien en ambas se disponen situaciones de votación por mayoría de tres cuartos de la membresía, la práctica del proceso de decisión es que las resoluciones se

tomen por consenso.⁵ Sin embargo, varias de las propuestas presentadas en la década de los 2000 adolecían de un análisis de factibilidad respecto de la probabilidad de que los miembros se embarcaran en reformas que alterasen de manera sustantiva sus cuotas de poder o derechos a expensas de una mayor efectividad del sistema.⁶

Un proceso diferente —aunque acotado— ha sido el de las negociaciones por la revisión del mecanismo de solución de diferencias, en el marco de la Ronda Doha. Dentro del Programa de Doha para el Desarrollo se incluyó un compromiso para celebrar negociaciones sobre mejoras y aclaraciones del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.⁷ Estas negociaciones —que no forman parte del paquete único—, no obstante, tampoco han reflejado resultados, siguiendo la misma latencia de la Ronda Doha —tal como puede apreciarse en el reporte de mayo del 2017 del presidente del Mecanismo de Solución de Diferencias: TN/DS/29—. ⁸

Hasta la secuencia de eventos que se analiza en este trabajo, ningún proceso de reforma había tenido un involucramiento activo de los países miembro, ni había permeado en la “alta” agenda internacional.

4 Los tópicos con mayor prevalencia entre las distintas propuestas de reforma fueron la revisión del criterio de consenso como mecanismo de toma de decisión, el fortalecimiento del mecanismo de solución de diferencias —por ejemplo, mediante la incorporación de un Ombudsman—, la mejora en los mecanismos de transparencia, el vínculo de la OMC con la sociedad civil y el fortalecimiento del rol de la secretaria.

5 Una tercera alternativa de reforma y modernización de la OMC —y no dependiente del sistema de votación/consenso— corre por la vía de las prácticas y procedimientos institucionales no formales. Para ello puede no ser necesario modificar un acuerdo, sino que la reforma resulta de decisiones de la Secretaría de la OMC o de los *Chairs* a cargo de los comités específicos. En este caso, se determina que el Consejo General establece sus normas de procedimiento y aprueba la de los Comités.

6 Por ejemplo, Tempone (2007) analiza la problemática que suponía que el Reporte Sutherland modificara la regla del consenso.

7 Las negociaciones condujeron a identificar 12 puntos de trabajo: Soluciones mutuamente convenidas; Derechos de los terceros; Información estrictamente confidencial; Secuencia; Cuestiones posteriores a la retorsión; Transparencia y escritos *amicus curiae*; Plazos; Reenvío; Composición de los grupos especiales; Flexibilidad y control de los Miembros; Cumplimiento efectivo, e Intereses de los países en desarrollo, con inclusión del trato especial y diferenciado.

8 Disponible en: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=236064&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=371857150&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

¿Cómo fue que la idea de una nueva reforma de OMC se convirtió en un tema de la agenda internacional?

La OMC se encontraba en crisis muchos años antes de que el proceso de reforma aquí estudiado tuviera lugar. La incapacidad para arribar a nuevos acuerdos comerciales multilaterales fue, durante años, el talón de Aquiles de la OMC: un fracaso que opacó otros resultados exitosos obtenidos por la organización y que llevó a reiteradas críticas. Este fracaso, además, acentuó el desfase cada vez mayor entre las reglas vigentes para el comercio mundial y las prácticas comerciales imperantes —muchas de las cuales no existían o no tenían tanta relevancia a comienzos de la década de 1990 cuando se redactaron los acuerdos de la Ronda Uruguay—. La compatibilidad entre un proceso decisorio basado en el consenso y el incremento de la membresía de la OMC; la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que actuarían como desincentivo al régimen multilateral, y la poca relación de la OMC con la sociedad civil sumado a prácticas de negociación reducidas y poco transparentes —lo que conduciría a hablar de un “déficit democrático”— eran las otras críticas que habitualmente recibía la OMC y que explicarían su mal *performance* en la función de ser foro para las negociaciones entre sus miembros.

Estos bloqueos de carácter político e institucional se complejizaron aún más a partir de la llamada “crisis de globalización”, dando lugar al proceso de reforma en curso. No fueron solo el crecimiento de las medidas proteccionistas y la incorporación de “preocupaciones no comerciales” en las negociaciones, sino también el vacío de liderazgo que generan los cambios en la postura de los EE. UU. (Primo Braga, 2017).

El referéndum por el Brexit y la elección de Donald Trump como presidente de EE. UU. fueron los dos hechos políticos del 2016 que pusieron de manifiesto un nuevo cambio en la dinámica de la globalización, en la que la dimensión político-ideológica —el “orden liberal internacional” (Ikenberry, 2017)— comenzaba a ser disputada. Sectores de la sociedad, especialmente en países

desarrollados, cuestionaban los efectos de la globalización y encontraban nuevas alternativas electorales para sus demandas,⁹ solapado ello con un menor dinamismo del comercio mundial, y una redistribución de poderes a partir del ascenso de China y otras economías emergentes (Baldwin, 2017).

El discurso del “America First” involucró un distanciamiento aún mayor al que se había producido durante el gobierno de Obama de las negociaciones comerciales multilaterales.¹⁰ Implicó, en términos de relaciones comerciales internacionales, una preferencia por el mercantilismo —en oposición al liberalismo—, la adopción de una reciprocidad específica en vez de difusa¹¹ y la priorización del bilateralismo por sobre el multilateralismo (Primo Braga, 2017). Ello conllevó a distanciarse de los procesos de negociaciones y a impulsar la legislación nacional como patrón para evaluar el accionar internacional de terceros Estados.

Asimismo, en estos años el comercio mundial tuvo un desempeño mucho menor al de la primera década del siglo XXI. En el tramo del 2011 al 2016 el comercio perdió 8 puntos porcentuales sobre el PBI global, presentando una pendiente negativa (datos del Banco Mundial). En el 2017 el crecimiento del comercio mundial fue de 4,7 %, y en el 2018 de 3,9 %, desacelerándose nuevamente en las proyecciones de 2019 (3,7 %).

Es en este contexto en el que tiene lugar el proceso de reforma de OMC bajo estudio.

9 No se trata solo de la vertiente conservadora dentro del partido republicano de los EEUU, sino también de otros como, por ejemplo, el Movimiento Cinque Stelle y Liga Nord en Italia.

10 Durante la administración Obama, EEUU había hecho explícito su reconocimiento de la parálisis de la Ronda Doha y, ante las dificultades de avanzar en las negociaciones multilaterales, había privilegiado la vía de las negociaciones preferenciales y megarregionales, siendo el Acuerdo Transpacífico (TPP) la principal estrategia desarrollada durante dicho periodo (Zelicovich, 2016).

11 Conforme la define Keohane (1986), la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo.

Dado el rol destacado que EE. UU. ha tenido dentro del régimen multilateral de comercio (Allee, 2012), es en el entramado político de este país donde ubicamos el acontecimiento inicial del proceso de reforma. En el documento titulado *The President's Trade Policy Agenda* del año 2017 —documento en el que el Representante de Comercio de los EE. UU. (USTR) hace públicos los lineamientos centrales de la política comercial externa de dicho país— fue donde comenzó a esbozarse la idea de una insatisfacción con el funcionamiento de la OMC que hacía necesario revisar sus mecanismos institucionales. En este se identificó al Mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC como un instrumento que perjudicaba los intereses de los EE. UU., y se sostuvo como uno de los ejes de trabajo para dicho año “resistir los esfuerzos de otros países o de la misma OMC para promover interpretaciones que debiliten los derechos y beneficios de los acuerdos comerciales de los que EE. UU. es parte” (USTR, 2017, traducción propia). Posteriormente, otras líneas de descontento fueron puestas de manifiesto en el discurso del Representante de Comercio de dicho país, Robert Lighthizer durante la Conferencia Ministerial del 2017.¹²

La necesidad de reformar la OMC como una de las metas de política de los EE. UU. se convirtió en un eje a partir del 2018¹³ (USTR, 2018b). Cuatro fueron los núcleos de la posición de este país: corregir el funcionamiento del mecanismo de solución de diferencias; fortalecer los mecanismos de *enforcement*; revisar la aplicación del trato especial y diferenciado, y actualizar los contenidos de los acuerdos.

El Mecanismo de Solución de Diferencias había sido considerado hasta entonces como la “joya de la Corona” dentro del régimen OMC. No obstante, para los EE. UU. este mecanismo no había sido tan “brillante”. En numerosas ocasiones el país había notificado a la OMC de situaciones de descontento

con problemas de forma y de sustancia en cuanto a su funcionamiento. Sostiene EE. UU. que el Mecanismo de Solución de Diferencias se ha apropiado de “facultades que los miembros de la Organización nunca pretendieron conferirle” (USTR, 2018b). Además que el Órgano de Apelaciones ha adoptado un “enfoque activista”, ha incumplido “cuestiones de procedimiento” y ha desarrollado un “enfoque interpretativo”. En particular, se critica que el Órgano de Apelaciones incumpla el plazo de 90 días para emitir sus dictámenes, que los mismos vuelvan a realizar un examen fáctico; tengan una parte sustantiva de sus fallos *obiter dicta*, y que, además, los árbitros obren con mandatos vencidos.

En segundo término, se plantea el *enforcement*. El cumplimiento de las reglas resulta central para el funcionamiento de la OMC. En tal sentido, EE. UU. ha mostrado preocupación respecto de la manera en la cual los Estados dan cuenta de sus obligaciones de notificación. Las barreras técnicas y los subsidios son unas de las cuestiones claves. Un cumplimiento más estricto del régimen de subsidios permitiría dar cuenta de mejor manera del funcionamiento de las empresas de propiedad estatal —principal preocupación de los EE. UU. en la relación comercial con China—.

En cuanto al trato especial y diferenciado, EE. UU. argumentaba que las reglas existentes no resultaban lo suficientemente claras (en particular en cuanto al mecanismo de autodesignación), lo que promovía un abuso en la calificación de países como miembros en desarrollo y conducía a su vez a una situación de injusticia y de falta de incentivos para la negociación de nuevos acuerdos. Entre otras cosas, se sostenía que “resultaba imposible negociar nuevas reglas cuando las actuales no están siendo acatadas” (Lighthizer, 2017, s. p., traducción propia) en referencia a que solo un puñado de países daba cumplimiento pleno a las normas.

Por último, EE. UU. planteaba como objeción al funcionamiento de la OMC la incapacidad de este foro para llegar a acuerdos que sean “de importancia crítica en la economía mundial moderna” (USTR, 2018b). Con ello, el gobierno de Trump reiteraba la posición que este país planteó en Nairobi, respecto de la obsolescencia del mandato de Doha.

12 WT/MIN(17)/ST/128.

13 En el reporte sobre la política comercial norteamericana, elaborado por el USTR, se enuncian cinco pilares de la política comercial externa de EEUU: apoyar a la seguridad nacional, fortalecer la economía de los EEUU, negociar mejores acuerdos de comercio; *enforcement* agresivo de la legislación comercial de los EEUU, y reformar el sistema multilateral de comercio.

Como mecanismo de refuerzo de sus reclamos, EE. UU. procedió a bloquear de manera sostenida el nombramiento de árbitros para el Órgano de Apelaciones y ha condicionado su consideración a que los miembros revisaran el funcionamiento del Mecanismo de Solución de Diferencias.¹⁴ De esta forma, EE. UU. ha puesto a la OMC al borde de una nueva crisis, al exponer al Órgano de Apelaciones a salir de funcionamiento si no se alcanza una resolución de los nombramientos para diciembre del 2019. Asimismo, enfatizando su creciente descreimiento respecto del orden basado en normas y de la capacidad de la OMC de regular el comercio global, EE. UU. llevó adelante una política de “guerra comercial” contra China en la que se implementaban prácticas retaliatorias contrarias al espíritu de la OMC.

Mientras que en la Conferencia Ministerial de diciembre del 2017 varios países firmaron una declaración de apoyo al multilateralismo, EE. UU., Japón y la Unión Europea (UE) comenzaron a celebrar reuniones trilaterales para concertar acciones respecto de la OMC y del desafío que planteaba el desarrollo de China en dicho marco. El énfasis estaba puesto en la cuestión del *enforcement* y en temas como transferencia de tecnologías y empresas de propiedad estatal, que habían cobrado relevancia en la agenda durante los últimos tiempos. La meta de estos tres países es lograr un plano de regulación de mayor cobertura en los mercados globales; en sus términos: nivelar el campo de juego global —“*achieving a global level playing field*”— (Malström, Seko y Lighthizer, 2017).

En el inicio del 2018, Europa comenzó a desarrollar una serie de acciones destinadas a impulsar a la reforma de la OMC en la agenda internacional —y posicionar a la Unión Europea como un actor con capacidad de liderar en el tema—. En mayo, Macron planteó ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la necesidad de avanzar en una reforma para la OMC. El pedido no cayó en el vacío, puesto que en junio la Comisión Europea elaboró un documento titulado “*WTO EU’s proposal on WTO modernization*”, con

las bases de la posición Europea en las cuestiones centrales de la reforma.

En este documento la Unión Europea identificó tres puntos en los que el sistema de comercio multilateral actual resultaba “ineficiente”: en primer término, se destacaba el hecho de que dos tercios de la membresía recibían trato especial y diferenciado; en segundo lugar, se consideraba que la transparencia era insuficiente; y, finalmente, se enfatizaba que la parálisis del Órgano de Solución de Diferencias era una situación crítica que enfrentaba la OMC y cuya resolución requería de reformas tanto de normas como de prácticas. Frente a ello fueron dos los objetivos de Europa: “Hacer de la OMC una organización más relevante y adaptada a los cambios mundiales” y “fortalecer la efectividad de la OMC” (Comisión Europea, 2018, traducción propia).

Para Europa la amenaza al sistema provenía tanto de China, con la aplicación de políticas de economía de no-mercado, como por parte de EE. UU., a través del bloqueo al Órgano de Apelaciones y la aplicación de medidas retaliatorias no fundamentadas en la letra de OMC (Malström, 2018). Así, al mismo tiempo que participaba de la trilateral con EE. UU. y Japón, la Unión Europea comenzó a celebrar encuentros bilaterales con China. En julio del 2018 se constituyó un grupo de alto nivel para tratar el tema de Reforma de OMC entre ambos países.¹⁵ Mientras que el primero tiene por foco la agenda de regulación, este grupo bilateral se centró en el Mecanismo de Solución de Diferencias y especialmente en el bloqueo del Órgano de Apelaciones. Se trata de una de las primeras veces que China se involucra activamente como un *rule-maker* dentro de la OMC (Gao, 2011; Heldt, 2017), reconociéndose de esta forma —a sí mismo y en el accionar de terceros Estados— un lugar como “gran jugador” dentro del sistema.

Para este punto, la reforma OMC ya era un tema instalado en la agenda de las relaciones comerciales internacionales. En la reunión del Consejo General

14 No obstante, siguió recurriendo al mecanismo de solución de diferencia como recursos para el *enforcement* de los acuerdos comerciales.

15 Conforme nota de prensa de MOFCOM entre julio y noviembre del 2018, el grupo se reunió a nivel viceministerial en dos ocasiones de manera informal y una de manera formal, sirviendo dicho diálogo para el establecimiento de una posición común respecto de la selección de miembros para el Órgano de Apelaciones.

de la OMC de julio del 2018, comenzó a ser mencionada por algunas delegaciones la idea de reforma o de modernización. El Director General, Azevêdo, en su declaración hizo a la cuestión y señaló que mientras que las causas de la necesidad de reforma eran un conocimiento que todos compartían, el interrogante era qué involucraría dicho proceso de reforma, de qué manera y cuándo —si es que se procedía en ello—.

Asimismo, en julio del 2018, en la cumbre del grupo Brics se incluyó la reforma de OMC como temática de la reunión. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica se comprometieron a trabajar juntos tanto en la ONU como en el G20 y la OMC en defensa de un régimen de comercio basado en normas, a la vez que plantearon “[p]romover un orden internacional justo, equitativo, democrático y representativo” (BRICS, 2018). Resulta pertinente puntualizar que uno de los temas destacados de la Declaración de Johannesburgo es el reconocimiento de la importancia de la dimensión del desarrollo, dentro del régimen —lo que comienza a esbozar una respuesta a una de las críticas de los EE. UU., amparada también por la UE—. La situación del Mecanismo de Solución de Diferencias es considerada una cuestión prioritaria, con una mención especial al bloqueo del Órgano de Apelaciones. Finalmente, hay una alusión a los procedimientos: la reforma del sistema de comercio multilateral debe realizarse dentro de la OMC, con la participación de todos los miembros y no en mecanismos selectos.

Este conjunto de ideas fue permeando a su vez en los encuentros preparatorios de la reunión de ministros de comercio del G20, citada para septiembre. Dicho encuentro resultó un acontecimiento clave dentro del proceso, para pasar de una lógica de confrontación en las relaciones comerciales internacionales —signada por la guerra comercial y el bloqueo al Órgano de Apelaciones— a una lógica de cooperación y de construcción de consensos, y para impulsar la reforma de OMC al tope de la agenda económica internacional. La naturaleza del foro, como “plataforma para el diálogo político por fuera de un contexto de negociación” —tal como se define en la declaración de ministros— fue central en ese sentido. Las principales economías del mundo acordaron allí la “necesidad

urgente de debatir los acontecimientos actuales en el comercio internacional y los modos de adaptar la OMC para enfrentar los desafíos actuales y futuros” (G20, 2018). De este modo, se afianzaba la idea de que era preferible un régimen de comercio basado en normas y de carácter multilateral, y que los problemas existentes podrían superarse a través de acciones coordinadas entre las partes. La gestión diplomática del proceso¹⁶ contribuyó a identificar esas posibilidades y a incentivar un canal de acción en un contexto en el cual, si bien varios miembros ya se habían expresado respecto de críticas a la OMC y de una eventual modernización-reforma, existía una serie de precedentes —como el de la presidencia alemana del G20 y el del fracaso de la reunión del G7 del 2018 en Canadá— que volvían poco esperable un resultado consensuado del encuentro.

De manera paralela a la reunión de ministros del G20, la reunión de la “trilateral”, en septiembre, acordó auspiciar de manera conjunta una propuesta de EE. UU. en OMC sobre mecanismos para incrementar la transparencia en materia de notificaciones. A la vez, Canadá publicó un documento de discusión para el fortalecimiento y modernización de la OMC y convocó a una reunión con países afines para debatir la reforma en el mes de octubre. Con estos acontecimientos, es posible identificar un incremento en el ritmo de eventos dentro de la secuencia que conduce al proceso de reforma de la OMC a partir de la reunión de ministros de comercio del G20 de septiembre del 2018.

El documento del gobierno de Trudeau resultó coincidente en su diagnóstico con el de la UE: hay tres funciones de la OMC que presentan una situación crítica: la capacidad de administrar los acuerdos y monitorear el comercio (en particular frente a la escalada de tensiones comerciales en el marco de la “guerra comercial” entre EE. UU. y China); la parálisis del Mecanismo de Solución de Diferencias, y los modestos resultados en la esfera de las negociaciones comerciales. Esta fue la base para la convocatoria de países afines. De la reunión de octubre participaron Australia, Japón, Singapur,

¹⁶ Sobre este punto se realizaron consultas con diplomáticos involucrados en el proceso de negociaciones que condujeron a la declaración de ministros del citado encuentro.

Brasil, México, Corea del Sur, Chile, Nueva Zelanda, Suiza, la Unión Europea y Noruega, con las notorias ausencias de EE. UU. y China. El llamado “Grupo Ottawa” resolvió actuar de manera conjunta para fortalecer el Mecanismo de Solución de Diferencias, apoyar al Consejo General para reestablecer la operatividad del Órgano de Apelaciones, profundizar la transparencia y fortalecer los requerimientos de notificación.

China, por su parte, para este entonces, realizó una declaración pública en la que explicitó tres principios y cinco propuestas que orientarían su accionar en materia de reforma de OMC. En primer término, enunció como principios que la reforma de la OMC debería salvaguardar los principios de no discriminación y apertura; que debería garantizar el interés en el desarrollo de los países en desarrollo (y con ello el trato especial y diferenciado), y que todo el proceso de reforma debería orientarse por los mecanismos de consulta y consenso de manera multilateral. Asimismo, sus propuestas apuntaban a mantener a la OMC como el principal canal para la liberalización y facilitación del comercio mundial. Sostenía que debían tratarse temas como el unilateralismo y proteccionismo y la parálisis al Órgano de Apelaciones. La reforma, para China, debería además incluir la actualización de algunas reglas para que respondan de manera justa a las necesidades actuales, entre ellas la cuestión de los subsidios agrícolas de países desarrollados y el abuso de medidas de protección del comercio como las medidas *antidumping*. En cuarto lugar, debería garantizar el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo —considerándose China como el mayor de los países en desarrollo—. Y, por último, la reforma OMC debería respetar los distintos modelos de desarrollo entre sus miembros —siendo este un tema no negociable para China— (Mofcom, 2018).

La reunión de Consejo General de la OMC de octubre del 2018 reflejó el crecimiento del tema de la reforma de OMC en el debate al interior del sistema. En esta reunión, todas las intervenciones hicieron alusión al tema, comenzando a tomar posición países que anteriormente no lo habían hecho. Por un lado, se identifican aquellos países que promueven activamente una revisión del Mecanismo de

Solución de Diferencias y una reforma de la OMC en materia de capacidades de monitoreo y transparencia, así como la inclusión de nuevos temas de negociación —como, por ejemplo, la Unión Europea—. Por otro lado, aquellos que consideran prioritario el mencionado mecanismo pero son escépticos respecto de una reforma: concuerdan en fortalecer el mecanismo multilateral, pero advierten que un proceso de reforma no puede implicar lanzar una nueva ronda o desconocer los mandatos de Doha —como en el caso de India—. En el punto medio entre estos está el grueso de los países en desarrollo, que avala una reforma, siempre que esta sea respetuosa de los principios de la OMC, sea inclusiva y tenga en consideración el trato especial y diferenciado. La declaración de Azevêdo en la reunión remitió a reconocer el peso que la reforma de la organización había adquirido en la agenda internacional, que esta reforma parecía orientarse hacia la resolución de temas específicos, y que, si bien extendida la idea de avanzar en una reforma, la discusión estaba en un punto inicial, sin la madurez suficiente para avanzar en cuestiones específicas (WT/GC/M/174).

La Cumbre de Líderes del G20 del 30 de noviembre y 1º de diciembre fue la confirmación de que la reforma de OMC había alcanzado la “alta” agenda de la política internacional. Ello reflejó el creciente peso que el comercio ha tenido sobre las agendas electorales, y su importancia para las relaciones internacionales, cuando la principal disputa entre China y EE. UU. es de carácter económico-tecnológico y su desarrollo es eminentemente comercial. La declaración final incluyó un párrafo de referencia a la importancia del sistema de comercio multilateral y la necesidad de la reforma para mejorar el funcionamiento de la OMC. En reuniones paralelas a la del G20 otros subgrupos, como el Brics, reforzaron su apoyo al comercio basado en normas y al impulso de la reforma de la OMC (a la vez que criticaron las políticas unilaterales de restricción al comercio).

En tanto, en la OMC, en la reunión del Consejo General del 12 de diciembre del 2018, el debate alcanzó una nueva etapa al abordarse ya documentos de propuesta en los que se esbozaron posibles enmiendas al Mecanismo de Solución de

Diferencias; así como comunicaciones técnicas por parte de los países miembro en las que explicitaban sus posiciones y reflexionaban sobre los distintos tópicos de la agenda. La Unión Europea introdujo una declaración y dos comunicaciones, acompañada de China, Canadá, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza, Australia, Corea, Islandia, Singapur, México, Costa Rica y Montenegro,¹⁷ en las que apoyaron el sistema multilateral de comercio basado en normas, reconocieron al Órgano de Solución de Diferencias como un pilar fundamental de la OMC y se expidieron a la vez por la necesidad urgente de desbloquear el nombramiento de miembros del Órgano de Apelaciones. Por su parte, el presidente del Consejo General nombró a un mediador —el embajador de Nueva Zelanda— para intentar resolver las diferencias respecto del funcionamiento del Órgano de Apelaciones.

En diciembre, dentro de la OMC tuvo lugar asimismo el Examen de Políticas Comerciales de EE. UU. En tal ocasión, EE. UU. se expidió sobre el proceso de reforma, rechazando las propuestas que los demás países habían hecho hasta ese momento, en particular en cuanto al Mecanismo de Solución de Diferencias. El representante de EE. UU. sostuvo que

en lugar de devolver el sistema de solución de diferencias de la OMC a lo acordado por los Miembros en el Entendimiento de Solución de Diferencias, las propuestas parecen respaldar el cambio de las reglas para acomodar y autorizar los enfoques que han dado lugar a la preocupación de los Miembros.¹⁸

Con ello se evidenciaba que la reforma no era solo técnica, sino también política.

A pesar del escepticismo norteamericano, diversas propuestas, declaraciones y comunicaciones fueron suscriptas ante la OMC, las cuales se suman a la que algunos meses antes había hecho EE. UU. sobre el mecanismo de notificación (JOB/GC/204) y a las de la Unión Europea y Canadá mencionadas arriba. El Grupo Africano elaboró un documento de posición en general (WT/L/1054), así como los países latinoamericanos —Argentina, Brasil,

Chile, Colombia, México, Paraguay y Uruguay (RD/GC/10)—. Canadá volvió a hacer una presentación para el fortalecimiento de la función deliberativa de la OMC (JOB/GC/211). El Grupo Cairns reiteró su posición sobre la integridad del trato especial y diferenciado. El nombramiento de miembros para el Órgano de Apelaciones fue abordado en otros documentos con el aval de casi 40 países miembros (incluidos China, India y la Unión Europea) (WT/DSB/W/690 rev 7). Honduras, por su parte, elevó una serie de propuestas relativas a los procedimientos de trabajo del Órgano de Apelaciones, al uso de los precedentes en los dictámenes y al “activismo” jurídico del Órgano de Apelaciones. Taiwán presentó un documento en el que propone que los Miembros inicien inmediatamente conversaciones con el fin de elaborar directrices sobre el funcionamiento futuro del Órgano de Apelaciones

En enero, en el marco del Foro de Davos, el llamado grupo Ottawa volvió a reunirse. Los países signatarios de la Declaración Conjunta establecieron como áreas de prioridades el fortalecimiento del Mecanismo de Solución de Diferencias, y el apoyo al proceso para volver operativo el Órgano de Apelaciones. También avalaron la propuesta relativa a transparencia y mecanismos de notificación, y el fortalecimiento de las funciones deliberativas y de monitoreo de la OMC en vista a poder resolver las preocupaciones comerciales sin llegar a la instancia de litigio.

EE. UU., por su parte, en el documento *2018 Report to Congress on China's WTO Compliance* volvió a desestimar las propuestas de reforma que se habían circulado hasta entonces, en la medida en que consideró que las mismas no resuelven de manera adecuada la “amenaza que el modelo económico chino plantea al sistema multilateral de comercio” (USTR, 2018a, p. 17). Esta amenaza, según los EE. UU., tiene que ver con su modelo de desarrollo y con el aprovechamiento que hace China de las flexibilidades y zonas grises de las normas actuales. Así, EE. UU. en febrero presentó una propuesta enfocada en la autodesignación de país en desarrollo y el uso del trato especial y diferenciado (WT/GC/W/764), la cual acompañó con un documento titulado: “Una OMC no diferenciada: la auto-declaración del estatus de desarrollo y el riesgo de

17 WT/GC/W/752 y WT/GC/W/753.

18 La declaración completa puede consultarse en https://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/sites/290/Dec12_GC_Stmt_items_7.and_8.as_delivered_clean.pdf

irrelevancia institucional” (WT/GC/W/757/Rev.1). En oposición, China, Venezuela, Sudáfrica e India presentaron un documento de respuesta: *The continued relevance of special and different treatment in favour of developing members to promote development and ensure inclusiveness* (WT/GC/W/765), en el que defendieron la autodesignación de cada país y la vigencia del trato especial y diferenciado.

Estas presentaciones contribuyeron a la polarización del debate. La reunión del Consejo General del 28 de febrero y 1° de marzo discutió estos documentos e hizo de la reforma de la OMC el eje del debate. Para este momento la temática quedó consolidada en la agenda internacional.

La descripción hasta aquí vertida muestra la centralidad de los EE. UU. en la configuración del régimen internacional de comercio, a pesar de las críticas de Trump y los desafíos al “orden liberal internacional” (Ikenberry, 2017). Es el jugador que posiciona el tema de la reforma dentro de la agenda internacional, y que tiene el poder de alterar el *statu quo* del resto de los países. Para algunos, el “efecto Trump” resulta fundamental para comprender por qué se desata un nuevo proceso de reforma, y por qué este parece tener un ritmo más intenso a las experiencias antecedentes (Pigman, 2018; Lamy, 2018). El análisis del proceso que conduce a posicionar a la reforma de OMC en la agenda internacional exhibe también el ascenso de China como *rule-maker* en el régimen internacional de comercio.

Otro elemento destacable es el papel del G20 como foro para la cooperación. Encontramos que la reunión de ministros de comercio fue el acontecimiento que intensificó la dinámica de la reforma, al expandirla a un círculo mayor de países. La mera publicación en la reunión de ministros de un párrafo situando la necesidad de revisar cuestiones de la OMC actuó como disparador de una nueva instancia dentro del proceso, sirviendo el foro como mecanismo de legitimación suficiente (masa crítica) para avanzar en la reforma.

No obstante, el consenso relativo alcanzado dentro de la OMC en torno a la necesidad de reformar no implica un pronto proceso de enmiendas y revisiones. Es necesario, además, un acuerdo respecto de hacia dónde debe dirigirse la reforma, cuáles son los mejores modos de regular las

relaciones comerciales internacionales y su administración. El siguiente apartado identifica las líneas de convergencia y divergencia entre los documentos presentados en el periodo bajo estudio (diciembre del 2017 – marzo del 2019).

Convergencias y divergencias en la agenda de reforma. Los tópicos en las propuestas de reforma

Resulta útil ordenar los distintos temas incluidos en las propuestas de reforma en función de las funciones de la OMC. Tanto en el pilar de la función legislativa como en la administrativa y judicial se presentan tensiones entre las posiciones de los países.

a) La función legislativa

Dentro de la función legislativa de la OMC, uno de los tópicos contemplado en las propuestas de reforma analizadas es el del *trato especial y diferenciado*. Este principio, según el cual los países desarrollados no deben esperar un trato recíproco de los países en desarrollo, sino brindar otros marcos que faciliten el desarrollo,¹⁹ ha sido debatido en numerosas ocasiones en el sistema multilateral de comercio (Peixoto, 2012; Low, Hamid y Rogerson, 2018). Según un documento elaborado por la Secretaría de la OMC, los acuerdos que conforman el régimen multilateral de comercio tienen en total 155 disposiciones sobre trato especial y diferenciado (WT/COMTD/W/239).

Como mencionamos en el apartado anterior, miembros como EE. UU. y la Unión Europea han sido los que identificaron problemas de funcionamiento de la OMC relativo a este principio y plantearon su revisión. Conforme a los documentos

19 El concepto está presente en distintos tipos de normativas dentro del régimen de la OMC. Según la Secretaría de la OMC, estas comprenden: disposiciones cuya finalidad es aumentar las oportunidades comerciales de los países en desarrollo Miembros; disposiciones en virtud de las cuales los Miembros de la OMC deben salvaguardar los intereses de los países en desarrollo Miembros; flexibilidad de los compromisos, las medidas y utilización de instrumentos de política; periodos de transición; asistencia técnica, y disposiciones especiales para los Países Menos Adelantados (PMA) Miembros.

analizados de la Unión Europea, la distinción actual entre países desarrollados y en desarrollo no refleja la realidad del rápido crecimiento de algunos de los miembros. Asimismo, sostiene que la demanda de flexibilidades diluye el pedido de asistencia de aquellos países que realmente lo necesitan. Por último, agrega en su argumento que dicha demanda se termina utilizando para bloquear las negociaciones. El diagnóstico de EE. UU. es semejante: estos conceptos no se ajustan a la realidad y obstaculizan las negociaciones.

Frente a ello las propuestas son de dos tipos. En primer lugar, una de las iniciativas que se esbozaron (UE) propone adoptar una nueva aproximación a las flexibilidades (en el contexto de los objetivos del desarrollo). Se propone revisar la designación de país en desarrollo y que los países sean alentados a “graduarse” y salirse del trato especial y diferenciado, ya sea de modo horizontal o acuerdo por acuerdo. A ello se le agrega la propuesta de que en el mecanismo de examen de políticas comerciales los países deberían identificar aquellas áreas en las que son capaces de asumir compromisos completos y aquellas en las que requieren un trato especial y diferenciado.

Asimismo, se propone que el trato especial y diferenciado esté “orientado por necesidades y basado en evidencia” (Comisión Europea, 2018). Los países que soliciten trato especial y diferenciado deberían identificar el objetivo de desarrollo que es afectado por la norma en cuestión, acompañando la solicitud de un análisis económico de su impacto y de los beneficios esperados a partir del trato especial y diferenciado.

Así, conforme esta iniciativa, los acuerdos tendrían un núcleo de derechos y obligaciones de aplicación universal con excepciones temporales. La flexibilidad estaría dada en las obligaciones adicionales, que variarían según el miembro. Como criterio, la Unión Europea en su documento de posición esboza que la cantidad de flexibilidades que se ofrezcan debería ser proporcional a los miembros que participan del acuerdo y el grado de ambición del mismo.

Este enfoque de flexibilidad es tomado en consideración por varios miembros. En documentos, como el de Canadá, se agrega la vinculación de la

implementación de las obligaciones más costosas con la adquisición de capacidades, a semejanza de lo que plantea actualmente el Acuerdo de Facilitación del Comercio. En tanto que en declaraciones, por ejemplo, Brasil se ha mostrado también favorable a considerar este tipo de modificaciones sobre el trato especial y diferenciado si se contemplan caso por caso y de acuerdo a la capacidad de los miembros, según el tema bajo negociación.

Otra iniciativa diferente es la propuesta elevada por EE. UU. que sostiene que los países que i) sean miembros de la OCDE o hayan comenzado su proceso de acceso; o ii) formen parte del G20; o iii) sean clasificados como países de altos ingresos por el Banco Mundial, o iv) den cuenta de no menos del 0,5 % del comercio mundial de bienes, no podrán hacer uso del trato especial y diferenciado. A ello, se le agrega la posibilidad de que en negociaciones específicas otros países también puedan ser excluidos del Trato Especial y Diferenciado, en razón de su participación sectorial: “Nada de lo dispuesto en la presente Decisión impide acordar que en las negociaciones sobre sectores específicos otros Miembros tampoco sean admisibles al trato especial y diferenciado” (WT/GC/W/764).

En el punto opuesto encontramos las posturas de aquellos que no concuerdan con modificar este “pilar” de la función legislativa de la OMC. Los países africanos, por ejemplo, reafirman que

el trato especial y diferenciado será parte integrante de todos los Acuerdos de la OMC y de los resultados multilaterales futuros y se incorporará según proceda a las Listas de concesiones y compromisos y a las normas y disciplinas, de modo que sea operativamente efectivo y permita a los países en desarrollo, en particular a los PMA africanos, responder de manera efectiva a sus necesidades en materia de desarrollo.

El grupo Cairns se ha expresado en el mismo sentido. China, India, Sudáfrica y Venezuela han argumentado en favor de la vigencia de este principio y de la práctica de autodefinición del nivel de desarrollo.

Otro tópico discutido dentro del proceso de reforma, en la función legisladora, es el de la *agenda de las negociaciones comerciales multilaterales*. Al respecto de este, un primer quiebre entre las posiciones es si se continúa o no con el mandato de la Ronda de Doha.

Entre aquellos que entienden que este ha sido dejado atrás, se esboza una nueva agenda de temas para abordar en el marco de la OMC. Como punto prioritario tanto para EE. UU. como para la UE, se destaca la revisión del Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias, para disciplinar el uso de subsidios industriales y fortalecer la regulación de empresas de propiedad estatal.

En primer término, Unión Europea apunta a mejorar los mecanismos de notificación en materia de subsidios —y los incentivos para hacerlo—. Asimismo propone que se clarifique, dentro del marco del acuerdo de subsidios y medidas compensatorias, la manera en la que se regula lo que es un “cuerpo público” (*public body*, concepto bajo el que se analiza a la empresas de propiedad estatal). Además, la Unión Europea propone reglas que capten otras prácticas distorsivas cuando las empresas estatales se usan para alcanzar otras políticas económicas gubernamentales. En términos generales, postula incorporar reglas más duras para los subsidios más distorsivos.

Otro tema a considerar en la agenda es aquel relativo al rol de la tecnología en el comercio mundial. En particular, el modo 3 del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) y el comercio electrónico. La transferencia de tecnología y los secretos comerciales son para la “trilateral” un problema del que la OMC debería ocuparse. Se trata de fortalecer reglas existentes y de formular nuevas para asegurar inversiones y prácticas del comercio propias del siglo XXI. También para EE. UU. y para Japón, el comercio digital es considerado el tema prioritario en la agenda.

De los temas de la Agenda de Doha, se identifica un compromiso extendido con las negociaciones para regular las subvenciones a la pesca. Respecto de las negociaciones sobre agricultura, mientras algunos continúan enfatizando las cuestiones de acceso a mercados y la regulación de ayuda alimentaria y cuestiones al desarrollo, EE. UU. propone incorporar un nuevo enfoque dentro de barreras regulatorias en materia de agricultura: el nivel máximo de residuos permitido.

Asimismo, las diversas propuestas mencionaron al desarrollo sustentable, empresas PYMES,

regulaciones domésticas como ejes sobre los que consideraban necesario avanzar negociaciones.

Dentro de la función legislativa, un debate clave que se presenta en los documentos que orbitan la reforma OMC es la *modalidad de negociación*. Emerge una idea de “multilateralismo flexible”, en la que el multilateralismo es la opción favorita pero no exclusiva para la regulación del comercio, derivando en un proceso de múltiples velocidades. En el proyecto de Canadá ello queda planteado de la siguiente manera: “Aunque no debería esperarse que ningún Miembro de la OMC asumiera obligaciones que no hubiera aceptado, tampoco debería ningún Miembro esperar que podrá impedir a otros Miembros avanzar en diversas configuraciones en aquellas esferas en las que deseen contraer mayores compromisos” (JOB/GC/201: 5, traducción propia).

Para otros actores, en cambio, el multilateralismo no parece ser negociable. Entre estos, el continente africano ha reafirmado “la existencia de un mandato multilateral como requisito previo indispensable para plantear propuestas de negociación en la OMC” (WT/L/1054).

También ha sido puesto en discusión el rol de la Secretaría en las negociaciones, así como la frecuencia de las Conferencias Ministeriales y la práctica de *senior officials processes* —encuentros de alto nivel—. La idea de estas iniciativas sería incrementar el apoyo político que reciben las negociaciones y generar mayores ocasiones de diálogo de alto nivel. Tanto la Unión Europea como EE. UU. avalan la posibilidad de celebrar negociaciones por fuera de las Conferencias Ministeriales y permitir el abordaje de tópicos específicos a través de los comités de negociación.

b) La función administrativa

Un segundo núcleo de propuestas se ha centrado en la capacidad de la OMC para administrar los acuerdos existentes. El punto prioritario en esta línea ha sido el de la *transparencia y los mecanismos de notificación*.

Estas propuestas parten de identificar una baja tasa de cumplimiento en los mecanismos de notificación. Frente a ello, el foco se pone en el nivel de los comités, para mejorar la efectividad de los

mismos a la hora del monitoreo de las políticas de los Estados miembro.

Se plantea la introducción de un requerimiento para que los miembros que han incumplido sus notificaciones expliquen las razones de su demora. También se propone una evaluación de cumplimiento de las notificaciones de los Estados por parte de la Secretaría; y dar publicidad a los miembros identificados como incumplidores en las reuniones y reportes. Algunos proyectos estipulan otras sanciones para aquellos que no cumplan con las notificaciones y no carezcan de las capacidades para hacerlo: por ejemplo, no poder ser designado para presidir Órganos; no ser necesario dar respuesta a las preguntas que formulen los miembros incumplidores en el marco del Examen de Políticas Comerciales; la imposición de un aumento en su contribución al presupuesto, e incluso ser designados miembros inactivos (si transcurren más de dos años).

Por otro lado, en los documentos referidos se propone reforzar el mecanismo de contranotificaciones y fortalecer el mecanismo de examen de política comercial, por ejemplo, incluyendo allí un apartado relativo al cumplimiento de notificaciones. Algunas iniciativas contemplan, además, mejorar la asistencia técnica para los países que lo necesiten.

El rol de los comités ha sido otro de los núcleos sobre los cuales se han aportado diversas iniciativas en los documentos analizados. En el documento del Grupo Ottawa se propone la posibilidad de mejorar los debates en los comités y fortalecer los mecanismos de diálogo en los cuerpos regulares para resolver cuestiones específicas antes de que estas lleguen al mecanismo de solución de diferencias. Se plantea incluso mediación y conciliación cuando resulte oportuno.

c) Función judicial

Respecto del Mecanismo de Solución de Diferencias, el grueso de las propuestas se centran en el rol del Órgano de Apelaciones, siguiendo, además, la mayoría de las áreas de problema identificadas en los documentos de EE. UU.

Una primera cuestión que se menciona de manera recurrente es el plazo en el que se expide el Órgano de Apelaciones (90 días). Mientras que la posición de EE. UU. es que no se pueda incumplir este

plazo, en el documento de la Unión Europea —así como en el de Canadá— se propone que el Órgano de Apelaciones tenga que consultar a los miembros en aquel caso en que se extienda por sobre el límite de los 90 días. Si no hubiera acuerdo, la Unión Europea propone algunas medidas paliatorias: que las partes acoten el foco de la apelación; que el Órgano de Apelaciones ponga un tope al límite de páginas de las comunicaciones de las partes, y también que solo se publique en el lenguaje de la apelación —y que las demás traducciones se demoren—.

Se recomienda, además, incrementar la cantidad de miembros de 7 a 9, extender el mandato a un periodo más largo (6-8 años, sin reelección) e incrementar la dedicación de los jueces a *full time*. También, la Unión Europea plantea la expansión de los recursos de la Secretaría. Para Canadá, habilitar otros canales —como los comités— para resolver las preocupaciones entre los miembros y que estas no lleguen al Mecanismo de Solución de Diferencias es una posible vía para mejorar los tiempos de dictamen. Sin embargo, países como Perú han planteado reservas sobre el impacto que tendría este tipo de medidas sobre los problemas de funcionamiento del Órgano de Apelaciones.

En el caso de que expire el mandato de un miembro del Órgano de Apelaciones (se alude a la legitimidad del artículo 15 de los procedimientos de trabajo, que es cuestionada por EE. UU.), existen propuestas de establecer un reglamento de transición. Por ejemplo, poner un límite máximo de dos años a la labor en curso que puede tener un miembro saliente, una vez vencido su mandato, y hasta la asunción de uno nuevo; así como el inicio automático del proceso de selección para reemplazar a los miembros salientes con varios meses de anticipación al vencimiento del mandato. A ello se le agrega la propuesta de que no se asigne una nueva Apelación a ningún Miembro del Órgano de Apelaciones después de 60 días antes de la fecha en que termine su mandato.

Un elemento adicional señalado en los documentos de EE. UU. ha sido el del “activismo” del Órgano de Apelaciones. Se refiere con ello a la tendencia del mismo tanto de hacer consideraciones innecesarias para resolver la cuestión en disputa, como de dar opiniones sobre aspectos no

sometidos a evaluación, o bien la conducta del Órgano de revisar los hechos y la política doméstica de los países “de nuevo” cuando ya lo hizo el Grupo Especial. Sobre este punto, una de las propuestas propone clarificar los estándares que tiene que seguir el Órgano de Apelaciones, así como reducir el alcance que pueden tener las opiniones consultivas. Se propone que se aclare que las cuestiones de derecho tratadas en el informe del Grupo Especial y las interpretaciones jurídicas formuladas por este no incluyen el sentido propiamente dicho de las medidas internas. Honduras considera una posible evaluación externa, aunque no termina de definirse quién sería ese evaluador externo ni cuáles serían las consecuencias de una evaluación negativa.

Si hasta este punto las disidencias en materia de la función judicial no parecen ser muy profundas entre los miembros, en cuanto a los *precedentes*, el consenso parece ser menor. Mientras que EE. UU. se opone a esta práctica, la Unión Europea opina que los miembros podrían mejorar los mecanismos de consulta con el Órgano de Apelaciones de forma regular, para discutir las interpretaciones que podrían convertirse en precedentes, así como otras interpretaciones de los informes de este cuerpo. El documento de Honduras plantea la posibilidad de una regla de reiteración como criterio de base, en tanto que para China el uso de los precedentes se trata de una cuestión de eficiencia, de economía judicial.

Finalmente, hemos encontrado en los debates referencias a la participación de los países en desarrollo dentro del Mecanismo de Solución de Diferencias —aunque en estas no se han formalizado propuestas—. El punto esgrimido es facilitar la participación real de las economías pequeñas y vulnerables dentro del mecanismo, considerando los costos financieros y humanos que el desarrollo de una controversia implica para este tipo de países.

Conclusiones

La OMC atraviesa un periodo de crisis desde hace años y este no es el primer intento de reforma. Sin embargo, la alta participación de los Estados miembro —reflejada en la presentación de propuestas y en los debates en el Consejo General— distinguen a esta experiencia de las anteriores.

El proceso de establecimiento del tema en la agenda internacional ha tenido a los EE. UU. como un jugador central, seguido de la Unión Europea, China y Japón. Ello tiende a sugerir una reafirmación de que el poder es un componente central dentro del *agenda-setting*. El rol del G20 como foro de legitimización y socialización de la problemática, asimismo, confirma el papel de otras instituciones y foros dentro del sistema internacional en el proceso de posicionamiento de un tema en la agenda global, tal como ha sido sugerido en los estudios previos sobre procesos de establecimiento de agenda (Livingston, 1992).

En términos del análisis secuencial del proceso, observamos que se trata de una secuencia autorreproductiva, ordenada temporal y causalmente. Notamos asimismo un incremento en el ritmo del proceso a partir de la reunión de ministros de comercio que tuvo lugar en Buenos Aires en septiembre del 2018, en el marco de la presidencia argentina del G20.

El hecho de que Falleti y Mahoney sostengan que en los procesos autorreproductivos “con el tiempo, se vuelve más y más difícil de revertir la dirección o regresar al punto de partida original” (Falleti y Mahoney, 2016, p. 198) tiene implicancias relevantes para el caso analizado: de ser del modo descrito, es de esperarse que la nueva reforma de la OMC efectivamente produzca una modificación mucho más sustancial que sus antecedentes. Esta, no obstante, reconoce aún un alto grado de incertidumbre si se tienen en cuenta las divergencias halladas al considerar los contenidos de las propuestas estudiadas. La bipolaridad resultante del ascenso de China respecto de EE. UU. no parece proclive a la identificación de zonas de acuerdo, en la medida en que las diferencias no son solo técnicas, sino también políticas. El abordaje del trato especial y diferenciado encuentra posiciones antagónicas que marcarán el tiempo del proceso de reforma. Otros tópicos dentro de las funciones administrativa y judicial, por el contrario, parecen tender a encontrar mayores convergencias en los cambios que sugieren las propuestas.

La OMC puede darse los ajustes a los nuevos tiempos o puede acentuar los quiebres entre los miembros, pero difícilmente puede mantenerse en el *statu quo*. Por un lado, porque el impacto de la parálisis

del Órgano de Apelaciones sumado al bloqueo de las negociaciones a partir de la disputa por las flexibilidades generan un efecto dinámico de erosión de legitimidad de la OMC, que la conduce a una situación de peor *performance* que la existente. Por el otro lado, porque conforme al análisis de proceso secuencial la reforma se retroalimenta en el intercambio de documentos y en la reiteración de espacios de encuentro en diversos foros donde se aborda el tópico, posibilitando la identificación de eventuales puntos de encuentro. Ello habilitaría un espectro de reformas posibles: desde ajustes menores en procedimientos del entendimiento de solución de diferencias (una reforma posible), a la revisión de principios estructurantes como el de las flexibilidades para países en desarrollo (una reforma altamente política y polémica). La clave entre tales opciones radica en la distribución de poder en el orden internacional, la existencia de liderazgos hegemónicos, y sus bases domésticas, en tanto que el multilateralismo depende de la existencia de expectativas de un tipo de relación específica (reciprocidad difusa) y de los entornos y preferencias domésticas de quienes lo protagonizan (Ruggie, 1992).

Referencias

- Allee, T. (2012). The role of the United States: A multilevel explanation for decreased support over time. En A. Narlikar, M. Daunton y R. Stern, Robert, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization* (s. p.). Londres: Oxford University Press.
- Baldwin, R. (2017). *The Great Convergence. Information Technology and the New Globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- BRICS. (2018). Declaración de Johannesburgo de la 10° Reunión de los Líderes de BRICS. Recuperado de: <https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/dozys/xwlb/t1581928.shtml>
- Comisión Europea (2018). "EU's proposal on WTO modernization". Recuperado de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf
- Daemrich, A. (2011). The Evolving Basis for Legitimacy of the World Trade Organization: Dispute Settlement and the Rebalancing of Global Interests, *Harvard Business School*, Working Paper 12-041. Recuperado de <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/09920.pdf>
- Drache, D., y Jacobs, L. (2018). *Grey Zones in International Economic Law and Global Governance*. Toronto: UBC Press.
- Elsig, M. (2007). The World Trade Organization's Legitimacy Crisis: What Does the Beast Look Like? *Journal of World Trade*, 41(1): 75-98.
- Falleti, T., y Mahoney, J. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*, 10(2), 187-220.
- G20 (2018). Declaración Ministerial de la Reunión Ministerial de Ministros de Comercio e Inversiones del G20. 14 de septiembre de 2018. Mar del Plata, Argentina. Recuperado de https://www.mrec.gob.ar/userfiles/prensa/reunion_ministerial_declaracion.pdf
- Gao, H. (2011). China's Ascent in Global Trade Governance: From Rule Taker to Rule Shaker, and Maybe Rule Maker. En C. Deere-Birkbeck (Ed.), *Making Global Trade Governance Work for Development* (pp.153-181). Cambridge University Press.
- Hale, T., Held, D., y Young, K. (2013). *Gridlock. Why Global Cooperation is Falling when We Need it Most?* Cambridge: Polity Press.
- Heldt, E. (2017). Shaping Global Trade Governance Rules: New Power's Hard and Soft Strategies of influence at the WTO. *European Foreign Affairs Review*, (22), 19-36.
- Hoeckman, B. (2012). Proposals for WTO Reform: A synthesis and Assessment. En A. Narlikar, M. Daunton y R. Stern, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization* (s. p.). Londres: Oxford University Press.
- Ikenberry, J. (2017). The plot against American Foreign Policy: Can the liberal order survive. *Foreign Affairs*, (96), 2-7.
- Keohane, R. (1986). Reciprocity in International Relations. *International Organization*, 40(1), 1-27.
- Keohane, R., y Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Lamy, P. (2018). Trump's protectionism might just save the WTO. *The Washington Post*, 12 de noviembre del 2018. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/news/worldpost/wp/2018/11/12/wto-2/?utm_term=.a17f9063b515
- Livingston, S. (1992). The politics of International Agenda-Setting: Reagan and North-South Relations. *International Studies Quarterly*, 36(3), 313-329.
- Low, P. (2011). WTO Decision-Making for the Future. *WTO Staff Working Papers*, ERS-2011-05. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf

- Low, P., Hamid, M., y Rogerson, E. (2018). "Balancing Rights and Obligations in the WTO – A shared responsibility". *Government Offices of Sweden*. Recuperado de <https://www.swedenabroad.se/globalassets/ambassador/fn-geneve/documents/balancing-rights-and-obligations-in-the-wto.pdf>
- Malström, C. (2018). "Saving the WTO". Recuperado de: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/november/tradoc_157494.pdf
- Malström, C.; Seko, H. y Lighthizer, R. (2017). Joint Statement. Recuperado de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156458.pdf
- Mofcom. (2018). Mofcom Holds Press Briefing on the Relevant Issues about the Reform of the WTO. *Ministry of Commerce People's Republic of China*, 24 de noviembre del 2018. Recuperado de <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201811/20181102810628.shtml>
- Narlikar, A. (2005) Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO. *LATN Working Paper*, (36), 1-17. Recuperado de <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/wp-36.pdf>
- Peixoto, J. (2012). Flexibilidades para Países en Desarrollo en la Ronda Doha: el Trato Especial y Diferenciado a la Carta. *Programa de Cátedras de la OMC – Flacso*, (3). Recuperado de http://catedraomc.flacso.org.ar/catalogo/files/Anexo%202_Flexibilidades%20para%20Pa%C3%ADses%20en%20Desarrollo.pdf
- Pigman, G. (2018). The Populist wave and global trade diplomacy besieged: a European approach to WTO reform. *Place Branding and Public Diplomacy*, 14(1), 11–21. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/s41254-017-0094-2>
- Primo Braga, C. (2017). The Threat of Economic Disintegration. En C. Primo Braga y B. Hoekman. *The Future of the Global Trade Order* (pp.29-49). San Domingo de Fiesole: European University Institute.
- Rolland, S. (2010). Redesigning the negotiation process at the WTO. *Journal of International Economic Law*, 13(1), 65-110.
- Ruggie, J. (1992). *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Reform*. New York: Columbia University Press.
- Sanahuja, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (Ed.), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (pp.37-68). Buenos Aires: Ediciones Cries (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales).
- Steinberg, F. (2007). *Cooperación y Conflicto. Comercio Internacional en la era de la globalización*. Madrid: Ed. Akal.
- Sutherland, P. (2004). *The Future of the WTO. Addressing institutional challenges in the new millennium*. Ginebra: World Trade Organization
- Tempone, E. (2007). Los dilemas institucionales de la OMC: comentarios sobre el Informe Sutherland. *Agenda Internacional*, 14(25), 181-199.
- Tórtora, M. (2000). Política de Defensa Comercial: Temas para la negociación futura. *Latin American Trade Network (LATN)*, (12). Recuperado de <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/12-brief.pdf>
- USTR. (2017). 2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. *Office of the United States Trade Representative*.
- USTR. (2018a). "2018 Report to Congress on China's WTO Compliance". *Office of the United States Trade Representative*.
- USTR. (2018b). 2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. *Office of the United States Trade Representative*.
- Warwick Commission (2007). *The Multilateral Trade Regime: Which way forward?*. Coventry: The University of Warwick.
- Wilkinson, R. (2017). Past as global trade governance prelude: reconfiguring debate about reform of the multilateral trading system. *Third World Quarterly*, 39(3), 418-435. doi: 10.1080/01436597.2017.1389266
- Zelicovich, J. (2016). La política comercial externa norteamericana en la Era Obama y las transformaciones de la gobernanza del comercio internacional. *Brazilian Journal of International Relations*, 5(2), 371-401. Recuperado de <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/bjir/article/view/5405>.