

Más allá de la crisis: el multilateralismo en la Organización Mundial de Comercio en la segunda década del siglo XXI

Beyond crisis: multilateralism in the World Trade Organization in the second decade of the XXI century

*Julietta Zelicovich**

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar las dinámicas de funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio en la segunda década del siglo XXI, como mecanismo de cooperación institucionalizada de carácter multilateral. Si bien la literatura académica ha enfatizado la ‘crisis’ y los déficits de esta Organización, en este trabajo argumentamos a favor de una perspectiva que reconozca una evaluación completa de los procesos que tienen lugar en esta área de las Relaciones Internacionales. Así proponemos conceptualizar el funcionamiento de la OMC desde la óptica del multilateralismo, identificando un triple proceso en el que hay elementos de debilitamiento, pero también disputas de poder y pragmatismo. El trabajo presenta evidencia para sustentar cómo estas tres características del multilateralismo del régimen de comercio internacional, en un movimiento de deconstrucción y reconstrucción, afectan las funciones

* Doctora en Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Rosario). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. email: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar. ORCID 0000-0002-8524-9002 Recibido: 9 de agosto de 2022. Aceptado: 2 de marzo de 2023.

principales de la OMC: la legislativa, la administrativa y la de resolución de disputas. Los hallazgos reafirman la relevancia de un enfoque no binario del multilateralismo que vaya más allá de la noción de crisis/no crisis; y avance en el reconocimiento de una conceptualización más compleja del multilateralismo como expresión del orden internacional. Además, los resultados alientan la agenda de investigaciones específicas sobre las dinámicas de participación e influencia de los actores con menor poder relativo, que se hacen visibles en esta narrativa ampliada del funcionamiento de la OMC.

Palabras clave: Multilateralismo – Organización Mundial de Comercio – Gobernanza Global – Orden Internacional.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the dynamics of performance of the World Trade Organization in the second decade of the twenty first century, as a multilateral institutionalized cooperation mechanism. While academic literature has emphasized the ‘crisis’ and deficits of this Organization in this work we argue in favor of a perspective that acknowledges a complete assessment of the processes that take place in this area of International Relations. Thus we propose to conceptualize the performance of the WTO from the perspective of multilateralism, identifying a triple process where there are elements of weakening, but also power disputes and pragmatism. The paper presents evidence to support how these three features of multilateralism at the international trade regime affect the main functions of the WTO: legislative, administrative and dispute resolution. The findings reaffirm the relevance of a non-binary approach to multilateralism that goes beyond the notion of crisis/non-crisis; and advance in the recognition of a more complex conceptualization of

multilateralism as an expression of international order. In addition, the results encourage the specific research on the participation and influence dynamics of the actors with less relative power, that become visible in this broaden narrative of the WTO functioning.

Keywords: Multilateralism – World Trade Organization – Global Governance – International Order.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) ha sido uno de los espejos donde los cambios del sistema internacional se han reflejado con mayor claridad, incluido aquel del multilateralismo. Apenas unos años luego de su creación, esta organización empezó a experimentar distintos tipos de tensiones en sus funciones, producto en gran parte de las transformaciones que se dieron en la política y economía global durante la década del '90 y comienzos de los 2000. La literatura académica recurrió una y otra vez a la etiqueta de “crisis” para caracterizar las fallas de esta organización (Steinberg, 2007; Hale, Held, & Young, 2013; Elsig, 2007; Esty, 2002; Primo Braga, 2017; Jones, 2010; Wilkinson, 2006). Como resultado, desde esta óptica la OMC prácticamente desde su momento fundacional ha estado en “crisis”. Sin embargo, esta categorización es solo una de las narrativas posibles respecto del estado del multilateralismo y no da cuenta de procesos que efectivamente tienen lugar en el marco del régimen multilateral de comercio encarnado en la OMC.

El objetivo de este trabajo es analizar las dinámicas contemporáneas de funcionamiento de la OMC, entendida como mecanismo de cooperación institucionalizada de carácter multilateral. A modo de hipótesis buscaré demostrar que describir a la OMC en una situación de crisis permanente resulta insuficiente; en respuesta, argumentaré que la situación de la OMC puede ser entendida, en cambio, como un multilateralismo “en movimiento” de deconstrucción y reconstrucción. El multilateralismo que se manifiesta en la OMC presenta tres facetas o propiedades: en primer término, es un multilateralismo con un menor grado de consistencia entre los países miembros en la dimensión de los valores e ideas, dando lugar a un multilateralismo “debilitado”. En segundo lugar, dada la persistencia de tensiones procedi-

mentales y sustantivas que subyacen en las dinámicas de la OMC, es un multilateralismo “disputado”, donde las pujas por el poder global marcan la dinámica de funcionamiento. Por último, es posible identificar un tercer atributo, como multilateralismo “pragmático” signado por la persistencia de una serie de intereses materiales, reflejada en una agenda de negociaciones, que solo tiene lugar de forma multilateral.

Cabe señalar que esta noción de un proceso de movimiento en el multilateralismo es contingente a la coyuntura global, puesto que tiene lugar en el contexto de transformación del sistema internacional. En términos conceptuales, el desarrollo de este argumento se encuentra vinculado con el enfoque de “Gobernanza Global” de Michael Zürn, según quien el orden internacional contemporáneo, entendido como sistema de gobernanza global, atraviesa un doble proceso simultáneo de declinación y profundización de la autoridad internacional a partir de la década del '90 (Zürn, 2018).

Esta manera de entender el funcionamiento del multilateralismo en la OMC, como multilateralismo que no es estanco sino dinámico, da lugar a un sub-tipo conceptual (Beherend, 2021) que procura contribuir a la reflexión acerca de los fenómenos existentes en el espacio intermedio entre la plena vigencia del multilateralismo, según el modelo ideal de multilateralismo de Ruggie (1993), y la noción de crisis que señala, en forma dicotómica, la ausencia de sus atributos y la estructuración de las relaciones internacionales –en este caso comerciales– como expresiones del unilateralismo o bilateralismo. Se trata de dotar de sentido a esta “zona gris” (Goertz, 2020), hasta ahora no conceptualizada.

En cuanto al diseño metodológico, este trabajo sintetiza hallazgos de una investigación más amplia¹ en la que se articularon distintas técnicas de análisis cualitativo, mayormente con una lógica inductiva. Se partió de la observación de datos para contrastar con las teorías existentes y generar explicaciones de alcance medio para entender la situación de la OMC en el contexto actual². Para ello, en el diseño metodológico se combinó el análisis de fuentes documentales mediante técnicas interpretativas y de análisis de contenido (recurriendo principalmente a comunicados de los miembros de la OMC y actas del Consejo General), así como a la revisión de noticias y la discusión de bibliografía secundaria.

El orden del artículo sigue del siguiente modo: en la próxima sección se discute la literatura referida a la crisis del multilateralismo y crisis de la OMC. Posteriormente, se analiza el estado del multilateralismo a la luz del funcionamiento de esta organización, refiriendo a los indicadores empíricos en subsecciones correspondientes con la caracterización de multilateralismo “debilitado”, “disputado” y “pragmático”. Por último, se exponen las conclusiones de la investigación.

1. LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y SU DEBATE

Existe bastante consenso en la literatura de las Relaciones Internacionales respecto de que el orden internacional se encuentra atravesando una serie cambios que distinguen a la era

- 1 El trabajo se enmarca en el proyecto “El régimen multilateral de comercio en el contexto de crisis de globalización: transformaciones de los escenarios de las negociaciones comerciales internacionales de la Argentina”, financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
- 2 El método desarrollado se asemeja a los diseños de teorías fundamentada – grounded theory– (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2014), aunque difiere de ésta en que la meta del estudio no fue la comprensión de las percepciones y motivaciones de los actores involucrados y en que la principal técnica de recolección de datos fue documental y no el desarrollo de entrevistas.

actual del período de guerra fría y del de pos-guerra fría. Se postula como un orden “entrópico” (Schweller, 2014), de “crisis de globalización” (Sanahuja, 2018), también referido como “orden geoeconómico” (Roberts, Moraes, & Ferguson, 2019), o de “competencia estratégica” (Aggarwal & Reddie, 2021).

El punto de quiebre suele ubicarse en la crisis financiera internacional (2008-2009), en los sucesos que llevaron al referéndum por el Brexit o en la elección de Donald Trump (2016) en EEUU y el giro en su política comercial. Se destaca como indicadores de estos cambios el menor crecimiento del comercio internacional, el aumento del nacionalismo y del populismo en diferentes lugares del mundo (Hale y Held, 2018) acompañado de una creciente polarización y movilización en torno al desempeño de las instituciones internacionales, no cuestionadas anteriormente (Zürn, 2018). En términos de orden internacional, los rasgos son un menor liderazgo de EE.UU. a la par de un mayor poder de China, lo que da lugar a una discusión sobre la transición hegemónica (Ikenberry & Nexon, 2019; Zhou, 2019). Hay un proceso de difusión del poder –respecto de un momento unipolar– y de segmentación del mismo –en relación a la distancia entre grandes países emergentes y el resto de países–. Respecto de la dimensión de las ideas, la literatura refiere además a la expansión de lecturas mercantilistas y lecturas del escenario internacional como un juego de suma cero (Hays, 2017).

En el marco de estas transformaciones hay una vibrante discusión sobre el multilateralismo, fundamentalmente como articulador de las dinámicas de la gobernanza global (Zürn, 2018; Narlikar, 2021; Acharya, 2017; Meyer & Telò, 2021). En la mayor parte de la literatura, el punto de referencia para el multilateralismo es el del marco del Orden

Liberal Internacional, conforme fue definido por Ruggie (1992; 1993). Para este autor, el multilateralismo refiere a un modo de cooperación entre tres o más estados cuya singularidad radica en estar basado en una serie de principios “generalizados” –generalized- de conductas que suponen una indivisibilidad entre los países que lo integran y cierta cuota de “reciprocidad difusa”³, tales como el principio de Nación Más Favorecida, que rige en la OMC (Ruggie, 1992: 571). Durante el siglo XX, la convergencia en torno a tales valores, así como la conformación de estrategias nacionales consistentes con ello fueron –en su teoría– las explicaciones para la creación y sostenimiento del multilateralismo. Nos proponemos evaluar el funcionamiento de la OMC, en el contexto de cambios del orden internacional mencionado supra, tomando como base los conceptos de esta teoría.

Para Ruggie, el multilateralismo es un modo de resolución de problemas de coordinación y de colaboración poco frecuente en la historia de las relaciones internacionales (Ruggie, 1993: 8). Cambios en la distribución de poder internacional, en los intereses en determinada área de cuestiones –la cooperación multilateral es temáticamente específica-, en las preferencias nacionales, y en las estrategias de los demás actores respecto del multilateralismo o bilateralismo, pueden afectarlo (Doran, 2010; Martin, 1993). Dado que los cambios acontecidos en el último quinquenio incluyen modificaciones en todas estas variables, no es de extrañar que hayan ido en aumento las referencias a la “crisis del multilateralismo”.

3 Conforme la define Keohane 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 (Keohane, 1986). Se trata de que exista una “equivalencia aproximada de los beneficios en el agregado y en el tiempo” (Ruggie, 1992: 571).

Smith (2018) sitúa la noción de “crisis” del multilateralismo como sinónimo del momento en el que la existencia y viabilidad del orden político es cuestionado. Para ello, puntualiza en indicadores como el nivel de compromiso de los actores con las instituciones internacionales, la aceptación o cuestionamiento de las normas multilaterales, la existencia de diferentes concepciones de multilateralismo entre los actores, y el abandono de las instancias multilaterales de negociación por otras más reducidas. Soares de Lima y Albuquerque (2020), delimitan que lo que efectivamente está en crisis del multilateralismo es el modelo de “multilateralismo universal” que se expresa en las instancias institucionales como la ONU y sus organizaciones vinculadas.

Estas lecturas, sin embargo, contrastan con otras que identifican un proceso simultáneo de debilitamiento y fortalecimiento de la autoridad internacional, como la de Zürn (Zürn, 2018). Dado que para este autor los bienes públicos actúan como narrativas de legitimación del sistema de gobernanza global, el reconocimiento por parte de los países contestatarios de la importancia de tales bienes hace que la opción de salida sea menos probable; a la vez que la noción de poder como autoridad reflexiva hace que la completa obediencia o acatamiento tampoco sea razonable (Zürn 2018, 172). De allí que identifica cuatro escenarios posibles para la gobernanza global: declinación vía politización social y por contestación estatal, pero también profundización vía politización y profundización por contestación estatal.

En la literatura de la OMC ha primado el primer enfoque: los análisis han priorizado los procesos y mecanismos por los cuales en el régimen multilateral de comercio se erosiona y debilita la autoridad internacional. Entre otros los estudios han remitido a la incapacidad de alcanzar

nuevos acuerdos comerciales multilaterales (Hale, Held, & Young, 2013; Zelicovich, 2019); la creciente apelación a instrumentos “proteccionistas” (Baldwin & Evenett, 2020; Evenett & Fritz, 2019); la falta de transparencia en prácticas comerciales no suficientemente abordadas así como el bajo cumplimiento de las obligaciones de notificación (Bown & Hillman, 2019); también, las diferencias entre los miembros respecto de los principios que orientan la gobernanza del comercio internacional (Stephen & Parizek, 2019); y la persistencia del bloqueo del órgano de apelaciones, ante la falta de consenso para el nombramiento de nuevos miembros (Hoekman & Mavroidis, 2019). Baldwin y Evenett han ordenado estos factores entre “shocks”, “cambios” (shifts) y “cadenas” (shackles) del régimen multilateral de comercio.

Son pocos los estudios que han puesto el foco en los procesos en que, aún en un contexto de debilitamiento, la autoridad internacional de la OMC como instancia de cooperación institucionalizada multilateral se mantiene y profundiza. Destaca el trabajo de Hopewell (2021), que ahonda en las estrategias negociadoras de Brasil, India y China en las cuestiones agrícolas en el siglo XXI. Finalmente, hay un tercer grupo de estudios que, asumiendo la situación de crisis, han tenido una fuerte carga prescriptiva respecto de cómo el multilateralismo debería recuperarse, reformarse o ser reestablecido; y que debería tomarse en cuenta en esos procesos –por ejemplo, Baldwin y Evenett (2021) y Davies, Kozul-Wright, Banga, Capaldo, & Gallogly-Swan (2021).

Como mostraré en la siguiente sección, es necesario avanzar hacia una conceptualización más balanceada para dar cuenta de los procesos que realmente acontecen –y sus implicancias para las políticas exteriores de los países en desarrollo–.

2. LAS DINÁMICAS DEL MULTILATERALISMO EN LA PRÁCTICA DE LA OMC

Resulta ingenuo pensar que los principios y preferencias que sustentan el multilateralismo en las relaciones comerciales internacionales se mantuvieron invariados desde la creación del GATT, en 1947. Por el contrario, existieron cambios en múltiples arenas: en las dinámicas del comercio, tanto en volumen como en geografía; en las lógicas de la política comercial, pasando el acento de la frontera a la regulación doméstica; en el tipo de membresía, destacando el proceso de integración europea, así como la expansión de nuevos miembros; y, por último, en las instituciones con los Acuerdos de Marrakech como expresión más avanzada. Ante tales cambios, los miembros fueron re-adaptando y ajustando el modo de ser de la institución a lo largo de sucesivas rondas (VanGrasstek, 2013). En esta evolución, sin embargo, un elemento que se mantuvo constante fue el multilateralismo –entendido en sentido amplio⁴–.

Las razones de esta persistencia son diversas. En materia de comercio internacional los países tienen incentivos para cooperar (Steinberg, 2008); y durante el período de mayor expansión del comercio mundial esa cooperación ha sido multilateral. Conforme Baldwin, al ser el comercio internacional crecientemente interdependiente y global, la armonización de la regulación del comercio necesaria para su funcionamiento solo puede alcanzarse de manera multilateral (Baldwin, 2016). Otras explicaciones institucionales pueden encontrarse en la capacidad del multilateralismo de adaptarse, en base a lo prescripto por Ruggie (Ruggie, 1993). También esta persistencia puede justificarse por la

4 En realidad, gran parte de la historia del GATT se ajusta a situaciones de “mini-lateralismo” (Kahler, 1993).

propia naturaleza del sistema político internacional (Zürn, 2018)

Sin embargo, y atendiendo a lo que se presentó anteriormente, los cambios en el orden internacional han llevado a que en el marco de la OMC, tal multilateralismo, teóricamente necesario y relevante, no resulte actualmente políticamente funcional o posible –al menos en su tipo ideal modelizado por Ruggie–. Frente a ello, mientras que la literatura referida anteriormente mayormente se ha enfocado en dar cuenta de sus fallas postulando una OMC en crisis recurrente, este apartado propone centrarse en identificar tanto esos elementos de debilitamiento, como a la vez los de profundización, sugiriendo entonces un multilateralismo en movimiento de deconstrucción y reconstrucción, con tres atributos: debilitado –en comparación al modelo ideal de Ruggie–, pero también disputado y pragmático. Estos tres atributos afectan las tres funciones principales de la OMC: la de ser foro para las negociaciones entre sus miembros; la de administrar los acuerdos existentes; y la de ser mecanismo para la resolución de disputas, con numerosos indicadores empíricos (Tabla 1).

Tabla 1: Dinámicas del multilateralismo en las funciones de la Organización Mundial de Comercio

	Deconstrucción y Reconstrucción del Multilateralismo		
	Debilitamiento	Disputa	Pragmatismo
Definición operacional	<ul style="list-style-type: none"> - Las acciones de los Estados no siguen los “principios de conducta generalizados” y la “reciprocidad difusa” - El acatamiento a las normas y pautas de conducta que surgen de la cooperación multilateral es bajo 	<ul style="list-style-type: none"> - Los Estados disputan por la definición de los “principios de conducta generalizados” que orientan la cooperación multilateral 	<ul style="list-style-type: none"> - Los Estados desarrollan acciones que conducen a profundizar la cooperación multilateral, aún sin tener consensos sobre los principios de conducta y la reciprocidad difusa
Impactos en la Función de Negociaciones entre los miembros	<ul style="list-style-type: none"> - Parálisis de Ronda Doha - Erosión de principio de NMF 	<ul style="list-style-type: none"> - Posicionamiento del discurso “<i>Level the playing field</i>” - Discusión sobre Trato especial y diferenciado 	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda negociadora de las Iniciativas Conjuntas - Agenda Post-doha
Impactos en la Función de Solución de controversias	<ul style="list-style-type: none"> - Bloqueo del órgano de apelaciones - Síndrome de “casa de cristal” 	<ul style="list-style-type: none"> - Propuestas de reforma de la OMC 	<ul style="list-style-type: none"> - Uso del Mecanismo de Solución de controversias
Impactos en la Función administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Incremento de las protecciones arancelarias y no arancelarias. - Uso creciente de subsidios agrícolas - Incumplimiento en las obligaciones de Notificaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Propuestas de Reforma de la función administrativa - Elección de nuevo DG 	<ul style="list-style-type: none"> - Cumplimiento y notificación de las regulaciones OMC

Fuente: elaboración propia

2.1. Multilateralismo Debilitado

El marco conceptual de Ruggie es el que establece los parámetros de un multilateralismo efectivo, o robusto. Una situación en la que los países privilegian en sus relaciones externas este tipo de cooperación, y acatan los acuerdos alcanzados en tal foro. Por el contrario, un multilateralismo debilitado tiene lugar cuando las dinámicas de interacción dejan de sustentarse en la reciprocidad difusa como principio general de conducta,

y entre los distintos Estados tienden a presentarse diferencias en los valores que permitan la construcción de esa cooperación multilateral. Asimismo, como consecuencia de lo anterior, en un multilateralismo debilitado se observa un menor nivel de acatamiento a las pautas de conducta.

La literatura, como se señaló, ha caracterizado a la OMC como un organismo en crisis en sus funciones de ser foro para las negociaciones entre sus miembros, en la de administrar los acuerdos existentes y en la de resolver las disputas. Estas crisis entendemos son expresión de una OMC debilitada, en el multilateralismo que acontece en la transición de poder internacional. Conforme los atributos referidos, encontramos como indicadores de tal debilitamiento, en primer término, la erosión del principio de reciprocidad difusa expresado en un alejamiento del principio de nación más favorecida. Esto se refleja, por un lado, en el incremento de las medidas de restricción al comercio –muchas de estas sobre una base bilateral o discriminatoria, en el marco de la guerra comercial–, así como también en la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales, tanto de aquellos notificados bajo los artículos XXIV del GATT y V del GATS, como de los acuerdos tipo “*mini-deals*”⁵ que quedarían fuera de las reglas allí establecidas. En su conjunto entre los miembros de la OMC puede notarse, además, un menor apego hacia la apertura del comercio, una creciente divergencia entre los principios que los países asocian al funcionamiento del régimen de comercio multilateral, y también una menor tendencia a recurrir al mecanismo de solución de controversias –el cual a su vez está debilitado por el bloqueo al Órgano de Apelaciones–. La evidencia empírica de estos rasgos es contundente.

5 Véase Claussen (2021).

En cuanto a los instrumentos de administración de comercio, una tendencia que se observa desde el año 2009, es la acumulación de medidas que restringen las importaciones: incrementos arancelarios, procedimientos aduaneros más estrictos, prohibiciones, restricciones cuantitativas a las exportaciones, así como imposición de derechos sobre estas. De acuerdo al informe del Órgano de Examen de Políticas Comerciales de la OMC publicado en Julio de 2021 el valor del comercio afectado por medidas de restricción ha ido creciendo de manera sostenida desde la crisis financiera de 2008-2009, hasta alcanzar el 8,96% del comercio mundial en 2020⁶ (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 2021). Los sectores más afectados son los de combustibles y aceites minerales, cobre y sus manufacturas, fundición, hierro y acero; y máquinas, aparatos y artefactos mecánicos. En particular en 2017 y 2018 hubo un pico, asociado a las medidas que la administración Trump implementó en el sector de acero y aluminio, y la así llamada “guerra comercial” con China. Posteriormente, la dinámica de competencia estratégica y las lecturas geopolíticas del comercio internacional, llevaron a la expansión de medidas de administración del comercio justificadas bajo una lógica de seguridad nacional (Prazeres, 2020; Aggarwal & Reddie, 2021).

Las formas de implementación de estas medidas no solo dan cuenta de un alejamiento de las pautas de conducta de la OMC –o de al menos una “explotación” de las flexibilidades y espacios de política–, sino que además sugieren un menor apego a la reciprocidad difusa, desplazado por lógicas de reciprocidad específica y, también de geoeconomía (Roberts, Moraes, & Ferguson, 2019).

6 No se incluyen en este cálculo las medidas relativas al COVID-19. Las estimaciones están basadas en la información registrada en la Base de Datos de Vigilancia del Comercio desde 2009.

Otros instrumentos como el uso creciente de subsidios también han ido en ascenso, siendo otro indicador del debilitamiento del multilateralismo. Por un lado, se encuentran los subsidios indirectos a través de empresas de propiedad estatal, especialmente en China, y que ha sido sistematizado en el trabajo de Wu “China, inc.” (Wu, 2016). Por otro, se reporta también un incremento en los subsidios tradicionales. En el informe relativo a ayuda interna presentado por Canadá, Argentina, Australia, Brasil, Guatemala, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Uruguay en 2018 se muestra por ejemplo, cómo el total de ayuda del compartimiento verde⁷ se incrementó de manera sustantiva entre EE.UU. y la Unión Europea, pasando respectivamente de US\$ 50.672 millones y US\$ 18.489 millones en 2001 a US\$ 124.483 millones y US\$ 86.579 millones en 2014 (Comité de Agricultura, 2018). China, por su parte se ha transformado también en un fuerte actor en subsidios agrícolas: los volúmenes de ayuda en el marco del artículo 6 del Acuerdo sobre Agricultura⁸ en el año 2010 superaban a los de Unión Europea y EE.UU., tendencia que se acentuó a lo largo de la década con excesos de más de US\$100 billones (Hopewell, 2021).

En materia de bienes industriales los subsidios, limitados por el marco regulatorio del GATT y del Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias también se han incrementado, especialmente en programas tecnológicos y de innovación, sectores energéticos, garantías de préstamos para las pymes (a menudo vinculadas a la exportación), servicios de telecomunicaciones, sector siderúrgico (Organización Mundial

7 Remite al tipo de ayuda permitida según los criterios establecidos en el Acuerdo sobre Agricultura.

8 Se trata de los importes que conforman la Medida Global de la Ayuda Total y los Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados (Organización Mundial de Comercio, 1994).

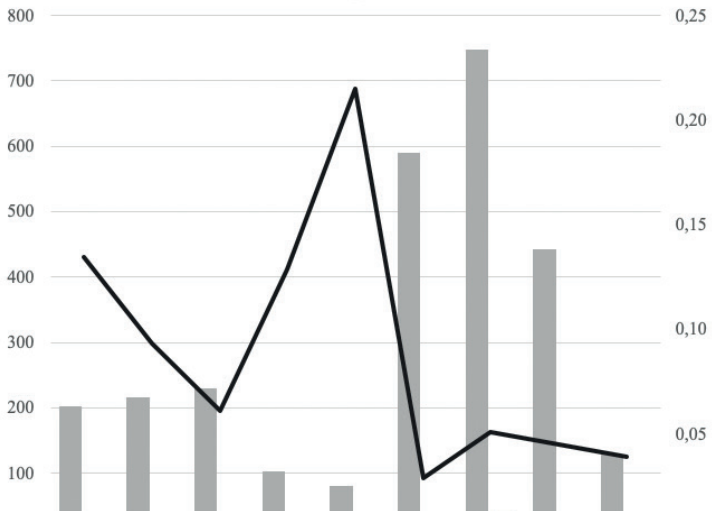
de Comercio, 2019:91). Para el CEPR, entre 2017 y finales de 2019, un cuarto del comercio mundial estaba afectado por iniciativas de promoción de exportaciones subsidiadas por los gobiernos (Evenett & Fritz, 2019).

Este uso incremental de medidas de restricción a las importaciones, así como de subsidios, y otras medidas correctivas, a pesar de generar tensiones en las relaciones económicas internacionales, no se vio acompañado de un incremento equivalente en los casos presentados ante el mecanismo de solución de controversias. De tal modo, otros rasgos se suman al debilitamiento en el marco de la función de la OMC de resolver las disputas entre sus miembros. Mientras que el bloqueo sobre el Órgano de Apelaciones a raíz de la falta de consenso por parte de EE.UU. para el nombramiento de nuevos árbitros ha sido el rasgo más notorio del debilitamiento, no ha sido el único. Como señalan Baldwin y Evenett (2020) el mecanismo de solución de controversias tiene un “talón de Aquiles”, al que los autores aluden como “síndrome de la casa de cristal”: para que el sistema logre que los países cumplan con las normas a través del sistema de solución de controversias, los miembros tienen que presentar sus reclamos; sin embargo, en un contexto donde la mayoría de los países implementa este tipo de normas, el mecanismo queda debilitado.

La contrastación empírica confirma esta hipótesis. En el período 2012-2020 las solicitudes de consultas en el marco del sistema de solución de controversias no guardaron relación con la cantidad de medidas implementadas ni con el comercio abarcado por estas (gráfico 1). En cuanto al uso del Órgano de Apelaciones, encontramos que desde diciembre 2019 hasta diciembre 2021 se presentaron 14 apelaciones, para las cuales no existía una respuesta institucional, siendo entonces una laguna que conduce de facto a la evasión en el cumplimiento de las

normas. Además, hay otros 10 casos, presentados previamente que el Órgano de Apelaciones no pudo resolver por falta de capacidades asignadas cuando aún tenía miembros suficientes.

Gráfico 1: Relación entre medidas anuales notificadas de restricción a importaciones y cantidad de consultas solicitadas en el marco del Órgano de Solución de Diferencias



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Secretaría OMC (2021)

Finalmente, encontramos como signo del debilitamiento de la OMC la falta de resultados en materia de negociaciones comerciales internacionales, habiendo alcanzado desde 1995 a 2021 solo dos acuerdos de tipo multilateral: por un lado, el Acuerdo de Facilitación de Comercio en 2013; y por otro, el Acuerdo para la Eliminación de las Subvenciones a las Exportaciones Agrícolas, en el marco de la Conferencia Ministerial de Nairobi en 2015. De manera más reciente se agregó a esta

lista el Acuerdo sobre Subsidios a la Pesca, aún pendiente de entrar en vigor.

El debilitamiento en la capacidad de generar niveles de convergencia multilaterales, sin embargo, es más profundo. Un relevamiento de las intervenciones de los miembros en los debates del Consejo General de la OMC en el período entre enero 2018 y mayo 2020⁹ permitió identificar que existe una creciente divergencia entre los principios y valores que estos asignan al sistema multilateral de comercio¹⁰. En los discursos analizados de las sesiones del Consejo General pueden encontrarse diez valores o principios que los miembros relacionan explícitamente con el multilateralismo de la OMC. Se afirmó que el multilateralismo necesita, o debe estar relacionado con desarrollo, transparencia, inclusión, consenso, equidad, no discriminación y flexibilidad. Además, el multilateralismo comercial debe basarse en reglas, ser abierto y predecible. Esta creciente divergencia y pluralismo en los fundamentos ideológicos de la cooperación entre los miembros se convierte en un obstáculo para el funcionamiento efectivo del multilateralismo si los miembros insisten en una adopción estricta de valores y principios operativos.

9 Se trata de las reuniones del Consejo General de febrero 2019 (WT/GC/M/176), mayo 2019 (WT/GC/M/177 y WT/GC/M/178); Julio 2019 (WT/GC/M/179), Octubre 2019 (WT/GC/M/180), diciembre 2019 (WT/GC/M/181), marzo 2020 (WT/GC/M/182) y mayo 2020 (WT/GC/M/183).

10 Estas observaciones derivan de la aplicación de un diseño de análisis de contenido cualitativo de discursos públicos, en el que se codificaron las declaraciones de los representantes de 15 actores dentro de la OMC (miembros individuales o coaliciones) en las reuniones del Consejo General que tuvieron lugar entre enero de 2019 y mayo de 2020. A través de técnicas de codificación de “distinción de propuestas” y “análisis temático” (Krippendorff, 2004), identifiqué los fragmentos de textos donde los delegados hicieron afirmaciones referentes al multilateralismo y los valores que abrazaron en la reforma de la OMC. En total, codifiqué 56 declaraciones de países o coaliciones e identifiqué 138 segmentos significativos del discurso (unidades de texto) dentro de ellas (Zelicovich, 2021).

Por último, es menester hacer alusión a la expansión de los acuerdos comerciales preferenciales, como signo del debilitamiento del multilateralismo. Varias investigaciones han argumentado acerca de la expansión de los acuerdos preferenciales como procesos que posiblemente erosionen los recursos de los miembros para negociar en simultáneo en la esfera multilateral, o al menos condicionen los alcances y dinámicas de ésta (Bouzas & Zelicovich, 2014; Baldwin, 2011). En el período bajo estudio la tendencia a recurrir a espacios discriminatorios para la cooperación en materia de relaciones comerciales internacionales (acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras acuerdos de preferencias arancelarias) ha ido en correlación con la incapacidad señalada anteriormente de la OMC de responder a un avance dinámico en las negociaciones comerciales multilaterales. Solo entre octubre de 2020 y mayo 2021 se notificaron 43 nuevos acuerdos, alcanzando el total de 348 acuerdos regionales en vigor (563 notificaciones si se consideran mercancías, servicios y adhesiones) (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 2021). Entre estas notificaciones se encuentran las secuelas del Brexit, pero también la inclusión de los acuerdos megarregionales como el CPTPP y el RCEP, el abordaje de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, o el T-MEC (entre EEUU, Canadá y México).

A estos acuerdos, es menester agregarles los “*mini-deals*”: acuerdos bilaterales –y por lo tanto, excepciones al multilateralismo– que no constituyen ni zonas de libre comercio ni uniones aduaneras –como prescribe el artículo XXIV del GATT–. Los más llamativos del último período son los “Acuerdos de Fase 1” entre EE.UU. y China, en los que se propone una suerte de administración del comercio; así como el de EE.UU.-Japón, de 2019. Según el trabajo de Claussen (2021) solo en EE.UU. hay 1200 “*mini-deals*” operando sobre el comercio exterior. Estos acuerdos progresivamente también expresan otra forma de

regular el comercio distinto a la de la OMC y, por ende, propia de un rasgo debilitado en un multilateralismo en transición.

2.2. Multilateralismo disputado

El multilateralismo del comercio internacional, en el contexto de interdependencia global en el que tiene lugar, no sigue una tendencia lineal de debilitamiento, sino que expresa también disputas de poder en las dinámicas entre sus miembros. En consonancia con el planteo de Zürn, el multilateralismo disputado se apoya en que el reconocimiento de bienes públicos como sustento del sistema de gobernanza hace que la “opción de salida” de los poderes en ascenso sea menos probable y que por lo tanto sigan adhiriendo a las instituciones existentes, pero disputen sobre parte de sus procedimientos y contenidos (Zürn 2018, 172). A la vez, retoma los postulados de Ruggie, para quien el multilateralismo requiere de una serie de principios y pautas de conductas compartidos; cuáles son tales principios es también parte de una disputa de poder.

Dada la situación expresada, es que en el seno de la OMC tienen lugar mecanismos de contestación y contra-institucionalización¹¹ a través de los cuales los países con mayores recursos de poder –principalmente EE.UU. y China– dispu-

11 Zürn en la “Teoría de Gobernanza Global” distingue las contestaciones por parte de los actores estatales, diferenciando si se trata de las potencias establecidas o de las potencias emergentes. Estas reacciones tienen lugar cuando los estados demandan un cambio o el desmantelamiento en las organizaciones internacionales, ya sea por distintos niveles de influencia en la toma de decisión, como en el alcance de la implementación de sus acuerdos. Los poderes establecidos suelen disputar con las instituciones que ellos mismos crean cuando éstas producen decisiones que no son de su agrado. Para esto se valen de mecanismos de contra-institucionalización consistentes en la creación de nuevas instituciones más cercanas a sus intereses actuales en razón de influenciar o reemplazar las anteriores. Los poderes emergentes en cambio suelen demandar mayor voz o influencia en las instituciones existentes y usan los bloqueos, así como la contra-institucionalización para cambiarlas.

tan y compiten por las formas de la gobernanza global. En el período reciente dos procesos de la OMC expresan este carácter de multilateralismo disputado: en primer lugar, el de la reforma del organismo y en segundo lugar, el proceso de elección de Director General.

El proceso de reforma de la OMC que comienza a discutirse en torno al año 2018 es el primero de su tipo que efectivamente expresa una disputa entre sus miembros. Los intentos de reforma previos¹² fueron propuestas de expertos y funcionarios, pero que no lograron reunir apoyo suficiente entre los Estados miembros (Hoekman, 2012). En contraste, la iniciativa actual se sucede a partir de los países miembros y es protagonizada por éstos. La reforma se posiciona en la agenda internacional a partir del accionar de los EE.UU., que bajo la administración Trump identifica la necesidad de reformar la OMC como uno de los ejes de su política comercial externa a partir del 2018 (USTR, 2018). Sus acciones moldearon los contenidos de las áreas de cuestiones que requerían una decisión revisada por parte de los países miembros, y fue además sobre esa agenda que se estructuraron las reacciones y respuestas de otros miembros, como la Unión Europea¹³, el grupo BRICS¹⁴, el llamado Grupo Ottawa¹⁵, y también China¹⁶. Las sesiones del G20 sirvieron como espacio para la socialización de la agenda, que terminó por primar en las

12 El Reporte de Sutherland del año 2004; el informe de la Comisión Warwick del 2007 y la iniciativa de reforma de Pascal Lamy de 2011.

13 “WTO EU’s proposal on WTO modernization”

14 “Declaración de Johannesburgo” (2018)

15 Australia, Japón, Singapur, Brasil, México, Corea del Sur, Chile, Nueva Zelanda, Suiza, la Unión Europea y Noruega, con las notorias ausencias de EEUU y China

16 La propuesta china circuló como comunicación WT/GC/W/773

reuniones del Consejo General de OMC de octubre de 2018 en adelante¹⁷.

Mientras que los miembros de la OMC convergieron durante ese proceso en la necesidad de reformar el organismo, los contenidos y medios para implementar la reforma no tuvieron consenso, ilustrando la disputa subyacente. En la agenda de temas incluidos en los distintos proyectos y comunicaciones presentados por los miembros ante al OMC se encuentran las preocupaciones de Estados Unidos sobre el funcionamiento del mecanismo de solución de controversias de la OMC y el bloqueo del Órgano de Apelaciones, pero también el empoderamiento de la función administrativa mediante la revisión del proceso de notificación y el papel de los comités; la discusión sobre el mandato de Doha y la configuración de una agenda pos-Doha; la revisión del proceso de toma de decisiones y también el enfoque a adoptar respecto de las cuestiones de desarrollo, el trato especial y diferenciado y el modelo económico.

A través del proceso de reforma de OMC los países con mayores recursos de negociación –EE.UU. y China, pero también la Unión Europea– han buscado impulsar una revisión del rol que el multilateralismo debe ocupar para la gobernanza del comercio internacional: qué temas, con qué alcance de regulación, y con qué nivel de flexibilidad. La OMC en ese sentido se presenta como la expresión de un modo de multilateralismo disputado, antes que impugnado o profundamente debilitado. De todas las cuestiones incluidas en los sucesivos debates que tuvieron lugar hasta que el tratamiento de las medidas en el marco de COVID-19 desplazara

17 Véase especialmente los debates reflejados en el acta de la reunión del Consejo General del 18 de Octubre de 2018, WT/GC/M/174

la agenda¹⁸, la cuestión del trato especial y diferenciado fue la que mayores tensiones provocó (Zelicovich, 2021)¹⁹.

Otro proceso en el que se puso de manifiesto el carácter disputado de la OMC ha sido el de la elección del Director General entre 2020 y 2021. En mayo de 2020 Roberto Azevêdo presentó su renuncia anticipada como Director General de la OMC. Entre sus razones se contaba el desgaste ante la crisis multilateral, y su deseo de que el proceso de renovación de autoridades, planeado para 2021, no se superpusiese con la agenda de la 12^o Conferencia Ministerial, que había sido pospuesta por la pandemia. Si bien el Director General, que encabeza la secretaría de la OMC, es esencialmente un puesto técnico y cuya función central es la de actuar como honest broker entre los miembros, dado el contexto esta elección resultó particularmente compleja y polémica.

Se presentaron ocho candidaturas, mayormente de países en desarrollo²⁰, pero la disputa estuvo girando en torno a las preferencias de EE.UU. y China. Un primer momento de tensiones

18 El cambio se plasma en las actas de reunión del Consejo General desde mayo 2020 en adelante.

19 En total, a lo largo de los debates sostenidos en el Consejo General, se identifican seis tipos de posicionamientos entre los países miembros: algunos miembros sostienen que “El trato especial y diferenciado es un principio fundamental en la OMC”, que “El trato especial y diferente es parte de un equilibrio de compromisos resultantes de negociaciones anteriores”, y que “El estado de desarrollo auto declarado es una parte inherente de esos principios y negociaciones”. En las posiciones reformistas, se encuentran afirmaciones relativas a que “El trato especial y diferente es un obstáculo para las negociaciones de la OMC”, “El grupo de países en desarrollo es demasiado amplio y heterogéneo, por lo que debería haber categorías más diferenciadas y graduales entre el grupo”, y que “El trato especial y diferente debe basarse en criterios objetivamente preestablecidos”. Las posiciones tienen un nivel creciente de polarización en los debates y documentos presentados en el Consejo General, y muestran además una concentración del debate entre los países desarrollados y potencias emergentes, con mucho menor voz de países en desarrollo –a excepción del Grupo Africano–.

20 Jesús Seade Kuri, por México; Ngozi Okonjo-Iweala, por Nigeria; Abdel-Hamid Mamdouh, por Egipto; Tudor Ulianoschi, por Moldova; Yoo Myung-hee, por Corea; Amina C. Mohamed; por Kenia; Mohammad Maziad Al-Tuwaijiri, por Arabia Saudita; y Liam Fox, por Reino Unido.

se produjo respecto de la elección de un director interino. Ante la falta de acuerdo entre los miembros el 31 de julio, el Consejo General acordó prorrogar los mandatos de los cuatro Directores Generales Adjuntos en funciones —Yonov Fred Agah, Karl Brauner, Xiaozhun Yi y Alan Wolff— hasta la elección de un nuevo Director General. Posteriormente, el proceso de elección decantó hasta identificar en Yoo Myung-hee, por Corea, y Ngozi Okonjo-Iweala, por Nigeria, las dos candidatas con mejores chances de alcanzar el consenso entre los miembros.

Mientras que China se manifestaba a favor de la candidata nigeriana, EE.UU. vetaba su candidatura y se mantuvo durante meses como el único país —junto a la propia Corea del Sur— que permanecía apoyando a la candidata coreana (Bermingham, 2020). El argumento respecto de la preferencia respecto de esta candidatura en detrimento de Okonjo-Iweala era, precisamente, la percepción de que esta última resultaba muy “cercana” a los intereses Chinos (BBC, 2020), dando cuenta de cómo la disputa entre poderes permeaba la lógica de un multilateralismo disputado. Para alcanzar el resultado del proceso de selección fue necesario el cambio de postura de EEUU con el gobierno de Biden, y la renuncia de la candidata de Corea del Sur. El 1° de marzo 2021 Ngozi Okonjo-Iweala hizo toma de posesión de su rol.

2.3. Multilateralismo Pragmático

Las nociones de debilitamiento y disputa resultan incompletas para dar cuenta de las dinámicas existentes en la OMC. Para ello es preciso dar cuenta, además, de los procesos que —basados en una lógica pragmática de los miembros— buscan ampliar o profundizar las esferas de competencia de la OMC, a pesar de sus crisis. De allí que sea también pilar constitutivo del multilateralismo comercial contemporáneo el ser considerado un multilateralismo pragmático.

Ya sea en la función de administrar los acuerdos existentes, como en la de resolución de controversias y, fundamentalmente, en cuanto a la función de ser foro para las negociaciones entre sus miembros, la OMC sigue siendo referida como un ámbito prioritario para la gobernanza del comercio internacional. Los países cumplen mayoritariamente con sus obligaciones de notificación, concurren a las instancias formales de la OMC para plantear sus preocupaciones comerciales, y buscan en la construcción de nuevos instrumentos para las relaciones comerciales internacionales dentro de las dinámicas provistas por la OMC. Estas actividades se impulsan en razón de áreas de interés específicas, y asumiendo una implementación de los principios mucho más flexible a lo sucedido en otras etapas previas de la OMC.

Al poner el foco también en estas dinámicas es posible dar cuenta de roles para los países en desarrollo que desde las lecturas que enfatizan el debilitamiento y disputa de poderes no quedan manifiestos. Mientras que en debilitamiento y disputa las acciones son protagonizadas por los países con mayor poder de mercado, y con una lógica crecientemente “bipolar”, en el rasgo “pragmático” del multilateralismo es posible identificar espacios para la influencia de este segundo grupo de países (Narlikar, 2021 b), así como una creciente diferenciación entre países emergentes y el resto de los países en desarrollo (Hopewell, 2021).

En la función de la OMC de ser foro para las negociaciones entre sus miembros es donde aparece con mayor claridad este atributo pragmático que caracteriza al multilateralismo actual. Desde la Conferencia Ministerial de Buenos Aires se ha ido configurando una “agenda post-Doha” donde se observa un cambio tanto en los temas como en las dinámicas de negociación internacional. La dinámica adquirida desde diciembre de 2017 puede ser interpretada como una puesta en valor de la OMC como escenario para la cooperación y coordinación de la regulación

del comercio internacional; y a la vez como una manifestación de los cambios en las dinámicas negociadoras con las que se conforma el régimen multilateral de comercio.

Entre los temas de negociación tiene protagonismo la agenda de las “iniciativas conjuntas” (Regulación doméstica de los servicios, comercio electrónico, Facilitación de las Inversiones y Comercio y MIPYME)²¹. A través de esos cuatro temas puede verse cómo la OMC cambia su dinámica de negociaciones. Si las negociaciones de la etapa Doha se caracterizaron por un contrapunto entre países desarrollados y países en desarrollo por la agenda de temas post Ronda Uruguay, la centralidad en agricultura y la problemática del desarrollo, en el “multilateralismo pragmático” que se concentra en la “agenda post Doha” tiene lugar una creciente diferenciación entre potencias emergentes y países en desarrollo. La flexibilidad lineal hacia países en desarrollo que reflejaba la Agenda de Doha por el Desarrollo ha sido paulatinamente reemplazada por un enfoque más específico, como el del Acuerdo de Facilitación del Comercio; y la preocupación por el desarrollo ha sido opacada por una narrativa vinculada a “nivelar el campo de juego” que pone especial atención en el rol de China.

Mientras que a comienzos de siglo el “todo único”²² establecía un mantra del que los países miembros no podían o no

21 En el marco de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires varios grupos de países presentaron declaraciones ministeriales conjuntas y lanzaron una serie de iniciativas –Joint Statement Initiatives–, sobre las que montaron una serie de negociaciones plurilaterales: “Declaración Ministerial Conjunta sobre la reglamentación nacional en la esfera de los servicios” (WT/MIN(17)/61), “Declaración conjunta sobre el comercio electrónico” (WT/MIN(17)/60), “Declaración Ministerial Conjunta sobre Facilitación de las Inversiones” (WT/MIN(17)/59) y “Declaración relativa al establecimiento de un programa de trabajo informal de la OMC sobre las MIPYME” (WT/MIN(17)/58). (Organización Mundial de Comercio, 2017).

22 La cláusula de “Todo único” o “single undertaking” refiere a las condiciones de negociaciones establecidas en el artículo 47 de la Declaración Ministerial de Doha, de 2001.

querían alejarse, a partir de 2015 quedó desplazado y desde 2017 ha dado lugar a una agenda que es “menos que multilateral”. Las iniciativas conjuntas no solo se posicionan por fuera del todo único, sino que además lo hacen con un enfoque plurilateral. Como resultado, la nueva etapa de negociaciones se caracteriza por un esquema fragmentado en cuanto al abordaje de los temas abarcados; y una modalidad plurilateral y de múltiples velocidades en la aplicación. De allí que se aluda al pragmatismo.

También es destacable el hecho de que no todos los temas aspiren a ser agendas de negociación y sean más bien planes de acción donde la secretaría de la OMC toma un papel relevante. Ello modifica de manera sustantiva el rol de la OMC en la gobernanza global, pasando de la figura de “foro para las negociaciones entre los miembros”, conforme lo establece el Tratado de Marrakech, a ser un agente con cierta actoridad –*actorness*– en el plano internacional²³. Vinculado a estos cambios también se modifican las estrategias de negociación. En las negociaciones de Doha las coaliciones y los espacios informales de negociación tenían mucho protagonismo (Narlikar & Tussie, 2004). En la etapa actual las coaliciones –tanto las de bloque como las de nuevo tipo– se desdibujan y emergen alianzas ad-hoc sobre una agenda específica de temas.

Respecto de los factores exógenos a la OMC, en la etapa Doha una de las variables intervinientes más relevante era la existencia o no de un mandato tipo “fast-track” por parte del gobierno norteamericano (VanGrasstek, 2013), en tanto que la mayor preocupación por la (i)legitimidad de la OMC venía por parte del movimiento anti-globalización. Por contraste, el principal condicionante que asoma es la disputa de poder entre

23 Ello tiene implicancias relevantes para el diseño institucional, las cuales requieren de una profundización de las investigaciones en tal sentido.

EE.UU. y China, y los cuestionamientos a la legitimidad del foro multilateral irradian de sus propios miembros.

En vistas de la 12^o Conferencia Ministerial, estos aspectos se manifestaron también en las negociaciones por la eliminación de las subvenciones a la pesca o la discusión por el waiver de patentes para vacunas de COVID-19, ubicando así a la OMC como entidad que pueda dar respuesta a las necesidades de cambio climático o sanitarias. Las cuestiones de transparencia emergen como parte de la agenda de negociaciones. En definitiva, es preciso concluir que aún con su debilitamiento y disputa, la OMC sigue siendo un foro activo para las negociaciones entre sus miembros.

El enfoque de un multilateralismo pragmático también se pone de manifiesto cuando se analiza la OMC como entidad para la administración de los acuerdos existentes. A pesar de la crisis de legitimidad, los Miembros de la OMC siguieron utilizando los mecanismos de transparencia de los Comités de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y de obstáculos técnicos al comercio (OTC) para notificar sus medidas y resolver preocupaciones comerciales específicas sin tener que entrar en litigios (Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, 2021).

En cuanto a la función de resolución de disputas, las estadísticas provistas por la Organización Mundial de Comercio dan cuenta que, incluso desde que el Órgano de Apelaciones dejó de funcionar, los miembros continuaron acudiendo al multilateralismo para resolver sus controversias comerciales: en 2019 hubo 20 solicitudes de celebración de consultas, y en 2020, otras 5. En los meses entre enero y agosto 2021 se sumaron 6 solicitudes más (Organización Mundial de Comercio, 2021). Mientras que los números de 2019 son consistentes con la tendencia de los años previos, 2020 es sustancialmente me-

nos activo aunque esto puede deberse a una menor propensión a recurrir a este mecanismo en el contexto de las medidas de aislamiento preventivo por COVID-19-.

3. CONCLUSIONES

El multilateralismo, especialmente en su expresión en la dimensión de las relaciones comerciales internacionales, tal como se plasma en la OMC, no funciona en el siglo XXI ni “à la Ruggie” –como modelo ideal– ni consagra una apuesta “cosmopolita”; pero tampoco se encuentra en una situación de parálisis y bloqueo que impida la cooperación entre los países. De allí que surge la necesidad de encontrar nuevas formas de conceptualizar las dinámicas que tienen lugar en tal espacio.

El agotamiento del modelo cuasi unipolar de fin de Guerra Fría, su evolución hacia una “crisis de globalización” y la configuración de una dinámica donde hay dos grandes global players han implicado cuestionamientos y nuevas prácticas en la gobernanza global del comercio internacional, especialmente en la vigencia del multilateralismo institucionalizado. Mientras que la literatura ha manifestado el carácter de “crisis” y de déficits en el funcionamiento del organismo, en este trabajo argumentamos en favor de una perspectiva que reconozca la dualidad de los procesos que tienen lugar en dicho ámbito, dando lugar a la conceptualización de una OMC bajo un “multilateralismo de transición” en el que hay elementos debilitados, pero también hay disputa de poder y pragmatismo.

Hemos identificado cómo las divergencias en términos de las dimensiones materiales e ideacionales entre los miembros referidas a lo largo del trabajo constituyen el multilateralismo “debilitado”. Por su parte, mostramos cómo las tensiones procedimentales y sustantivas que subyacen al posicionamiento en

la agenda y posterior abordaje del proceso de reforma de OMC, así como a la elección director general, dan cuenta de ser un multilateralismo “disputado”. Finalmente, logramos identificar un tercer atributo, como multilateralismo “pragmático” signado por la evolución en áreas de cuestiones claves como las de las “iniciativas conjuntas” y donde habría indicios de una mayor participación de los países en desarrollo.

El resultado más importante del trabajo es que al avanzar en una conceptualización del multilateralismo que no sea dicotómica (crisis/no crisis) es posible comenzar a identificar los espacios de acción de los países en desarrollo que en una narrativa acotada del funcionamiento de OMC quedan ocultos. En tal sentido, remarcamos que este ejercicio es conceptual, pero tiene implicancias metodológicas. Acorde a Beherend “La zona intermedia entre el concepto y su polo negativo es importante porque si no pensamos y teorizamos acerca de cómo concebimos el espacio en el medio, difícilmente podamos verlo empíricamente” (2021, pág. 58). La conceptualización aquí presentada abre entonces el espacio a investigaciones específicas sobre las dinámicas de participación e influencia de los actores con menor poder relativo en el multilateralismo “realmente existente” en la OMC. A la vez, el trabajo realizado permite reflexionar sobre los mecanismos de ajustes de tal orden multilateral conforme se reflejan en las dinámicas de la OMC.

REFERENCIAS

- Acharya, A. (2017). “Global Governance in a Multiplex World”. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research(29), 1-25. Obtenido de <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2987838>
- Aggarwal, V., & Reddie, A. (2021). “Economic Statecraft in the 21st Century: Implications for the Future of the Global Trade

- Regime”. *World Trade Review*(20), 137-151. doi:10.1017/S147474562000049X
- Baldwin, R. (2011). “21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules”. *CEPR Policy Insight*(56), 1-24. Obtenido de https://cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight56.pdf
- Baldwin, R. (2016). “The World Trade Organization and the future of multilateralism”. *Journal of Economic Perspectives* 30 (1), 95-116.
- Baldwin, R., & Evenett, S. (2020). COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward won't work. Londres: VoxEU eBook; CEPR Press.
- BBC (28 Oct. de 2020). US tries to block Ngozi Okonjo-Iweala, who would be first African WTO head. *BBC News*. Obtenido de <https://www.bbc.com/news/business-54725681>
- Beherend, J. (2021). “Conceptualización y medición en las ciencias sociales”. En M. Caminotti, & H. Toppi, *Metodología de la investigación social: caja de herramientas* (págs. 51-66). Buenos Aires: Eudeba.
- Bermingham, F. (29 de 10 de 2020). WTO: US vetoes appointment of Nigeria's Ngozi Okonjo-Iweala, China's choice to lead the global trade body. *South China Morning Post*. Obtenido de https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3107506/nigerias-ngozi-okonjo-iweala-path-lead-wto-us-china-divided?utm_source=copy_link&utm_medium=share_widget&utm_campaign=3107506
- Bouzas, R. & Zelicovich, J. (2014). “La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo”. *Estudios de Economía Aplicada*, 32(3), 963-994. Obtenido de <http://hdl.handle.net/11336/47185>
- Bown, C. & Hillman, J. (2019). “WTO'ing a Resolution to the China Subsidy Problem. Peterson institute for International Economics.” *Working Papers* 19-17. Obtenido de <https://>

- www.piiie.com/publications/working-papers/wtoing-resolution-china-subsidy-problem
- Claussen, K. (2021). "Trade's Mini-Deals". *Virginia Journal of International Law*(62), 1-71. Obtenido de <https://ssrn.com/abstract=3836909>
- Comité de Agricultura (2018). La ayuda interna en el acuerdo sobre agricultura de la OMC. Comunicación de Canadá, Argentina, Australia, Brasil, Guatemala, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú y Uruguay. (JOB/AG/138). Ginebra: Organización Mundial de Comercio.
- Davies, R., Kozul-Wright, R., Banga, R., Capaldo, J. & Gallogly-Swan, K. (2021). *Reforming the International Trading System for Recovery, Resilience and Inclusive Development*. UNCTAD.
- Doran, C. (2010). "The two sides of multilateral cooperation". In *International Cooperation. The Extents and Limits of Multilateralism*, eds. William Zartman and Saadia Touval. Cambridge: Cambridge University Press, 40-59.
- Elsig, M. (2007). "The World Trade Organization's Legitimacy Crisis: What does the beast look like?" *Journal of World Trade*, 41(1), 75-98.
- Esty, D. (2002). "The World Trade Organization's legitimacy crisis". *World Trade Review*, 1(1), 7-22. doi:10.1017/S1474745601001021
- European Union (2018). EU concept paper on WTO reform. Bruselas. Obtenido de https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf
- Evenett, S. & Fritz, J. (2019). *Going it Alone? Trade policy after three years of populism*. Londres: CEPR Press; Max Schmidheny Foundation; Global Trade Alert.
- Goertz, G. (2020). *Social Science Concepts and Measurement*. Princeton: Princeton University Press.
- Hale, T., Held, D. & Young, K. (2013). *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing when We Need it Most*. Polity.

- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C. & Baptista Lucio, M.d. (2014). *Metodología de la Investigación* (6° edición). México D.F.: Mc Graw Hill Education.
- Hoekman, B. (2012). "Proposals for WTO Reform: A synthesis and Assessment". En A. Narlikar, M. Daunton, & R. Stern, *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*. Oxford University Press.
- Hoekman, B. & Mavroidis, P. (2019). "Burning Down the House? The Appellate Body in the Centre of the WTO Crisis." Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.
- Hopewell, K. (2021). "Heroes of the developing world? Emerging powers into WTO agriculture negotiations and dispute settlement." *The Journal of Peasant Studies*, 1-25. doi:<https://doi.org/10.1080/03066150.2021.1873292>
- Ikenberry, J., & Nexon, D. (2019). "Hegemony Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders". *Security Studies*, 28(3), 395-421. doi:<https://doi.org/10.1080/09636412.2019.1604981>
- Jones, K. (2010). *The Doha blues: institutional crisis and reform in the WTO*. New York: Oxford University Press.
- Kahler, M. (1993) "Multilateralism with small and large numbers". In *Multilateralism Matters. The theory and praxis of an institutional form* ed. John Ruggie. New York: Columbia University Press.
- Keohane, R. (1986). "Reciprocity in International Relations". *International Organization* 40 (1), 1-27.
- Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis. An introduction to its methodology*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Martin, L. (1993). "The Rational State Choice of Multilateralism" In *Multilateralism Matters. The theory and praxis of an institutional form* ed. John Ruggie. New York: Columbia University Press, 91-124.

- Meyer, T. d., & Telò, M. (2021). *Towards a New Multilateralism. Cultural divergence and Political Convergence?* New York: Routledge.
- Ministry of Commerce. (24 de 11 de 2018). MOFCOM Holds Press Briefing on the Relevant Issues about the Reform of the WTO. Obtenido de MINISTRY OF COMMERCE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA: <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201811/20181102810628.shtml>
- Narlikar, A. (2021). "Must the Weak Suffer What They Must? The Global South in a World of Weaponized Interdependence". En D. Drezner, H. Farrell, & A. Newman, *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence* (pp. 289-304). Brookings Institution Press.
- Narlikar, A. (22 de 04 de 2021). "Emerging narratives and the future of multilateralism". *Observer Research Foundation*, págs. 1-10. Obtenido de https://www.orfonline.org/expert-speak/emerging-narratives-future-multilateralism/#_edn2
- Narlikar, A., & Tussie, D. (2004). "The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and Their Evolving Coalitions in the WTO". *World Economy*, 27(7), 947-966. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2004.00636.x>
- Organización Mundial de Comercio (01 Dic. de 2021). Solución de diferencias: Actividad en la esfera de la solución de diferencias — algunas cifras. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/disputats_s.htm
- Organización Mundial de Comercio (1994). Acuerdo sobre Agricultura. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag.pdf
- Organización Mundial de Comercio (30 Dic. de 2017). Las Conferencias Ministeriales: Documentos. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/documents_s.htm
- Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. (2021). Informe de la Directora General al OEPC sobre hechos ocurri-

- dos recientemente en relación con el comercio (WT/TPR/OV/W/15). Ginebra: Organización Mundial de Comercio.
- Prazeres, T. (2020). "Trade and National Security: Rising Risks for the WTO". *World Trade Review*, 19, 137-148. doi:10.1017/S1474745619000417
- Primo Braga, C. (2017). "The Threat of Economic Disintegration". En C. Primo Braga, & B. Hoekman, *Future of the Global Trade Order*. European University Institute; IMD; FDC.
- Roberts, A., Moraes, C., & Ferguson, V. (2019). "Towards a Geoeconomic Order in International Trade and Investment". *Journal of International Economic Law*(22), 655-676. doi:10.1093/jiel/jgz036
- Ruggie, J. G. (1993). *Multilateralism Matters. The theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University Press.
- Sanahuja, J. A. (2018). "Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe". En A. Serbin, *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales* (págs. 37-68). Buenos Aires: CRIES - Icaria Editorial.
- Schweller, R. (2014). *Maxwell's Demon and the Golden Apple. Global Discord in the New Millennium*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Smith, M. (2018). "The EU, the US and the crisis of contemporary multilateralism". *Journal of European Integration*, 40(5), 539-553. doi:10.1080/07036337.2018.1488836
- Soares de Lima, M.R. & Albuquerque, M. (2020). "Global reorganization and the crisis of multilateralism". Brazilian Center for International Relations & Konrad Adenauer Stiftung. Obtenido de https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_3_5_EN_Reorgani.pdf
- Steinberg, F. (2007). *Cooperación y Conflicto. Comercio Internacional en la era de la globalización*. Madrid: Akal.

- Steinberg, F. (2008). “Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales”. *Revista Española de Ciencia Política* (18), 149-176.
- Stephen, M. & Parížek, M. (2019). “New Powers and the Distribution of Preferences in Global Trade Governance: From Deadlock and Drift to Fragmentation”. *New Political Economy* 24 (6), 735-758.
- VanGrasstek, C. (2013). *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio.
- Wilkinson, R. (2006). *Crisis and the Governance of Global Trade*. London: Routledge.
- Wu, M. (2016). “The ‘China, Ink.’ Challenge to Global Trade Governance”. *Harvard International Law Journal*, 57(2), 261-324. Obtenido de https://harvardilj.org/wp-content/uploads/sites/15/HLI210_crop.pdf
- Zelicovich, J. (2019). “La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales”. *Relaciones Internacionales*, 92(1), 1-21. doi:<https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>
- Zelicovich, J. (2021). “Are there still shared values to sustain multilateralism? Discourse in World Trade Organization reform debates”. *Third World Quarterly*, 43(2), 332-351. doi: <https://doi.org/10.1080/01436597.2021.2008796>
- Zelicovich, J. (2020). “Hacia una nueva reforma de la Organización Mundial de Comercio: análisis de su proceso de posicionamiento en la agenda internacional reciente”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 43-60. doi:<https://doi.org/10.18359/ries.4014>
- Zhou, J. (2019). “Power Transition and Paradigm Shift in Diplomacy: Why China and the US March towards Strategic Competition?”. *The Chinese Journal of International Politics*, 12(1), 1-34. doi:<https://doi.org/10.1093/cjip/poy019>
- Zürn, M. (2018). *A theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford University Press.



Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License, which permits the use, adaption and sharing as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If materials are not included in the article's Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>. © The Author(s) 2022.