



Artículos

La agenda de la gobernanza multilateral del comercio internacional

Julieta Zelicovich¹

En su obra “Una teoría de gobernanza global” Zürn argumenta que en el marco del sistema político global contemporáneo co-existen fuerzas de profundización y debilitamiento simultáneo de la gobernanza global (Zürn, 2018). Así, asumir la “crisis de globalización” como el fin de los espacios de gobernanza del multilateralismo no resultaría correcto; ni lo sería tampoco la lectura optimista de instituciones internacionales que sostienen los pilares del orden liberal internacional sin dar cuenta de las transformaciones de poder y del cambio de actores que efectivamente acontecen en la arena internacional.

El objetivo de este artículo será demostrar cómo esa ambigüedad o co-existencia de procesos de debilitamiento y profundización simultánea de la autoridad internacional tiene rastro empírico en los acontecimientos que en el período 2020-2021 han tenido lugar en las negociaciones comerciales de la Organización Mundial de Comercio (OMC). El estudio se basa en el análisis de fuentes documentales y periodísticas, concentrándose en la descripción de la coyuntura inmediata.

OMC en crisis

Los estudios relativos a la evolución reciente de la OMC coinciden en señalar que la misma está en crisis. En la literatura se identifican distintos elementos que configuran tal escenario: 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,

¹ Integrante del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales (IRI-UNLP)

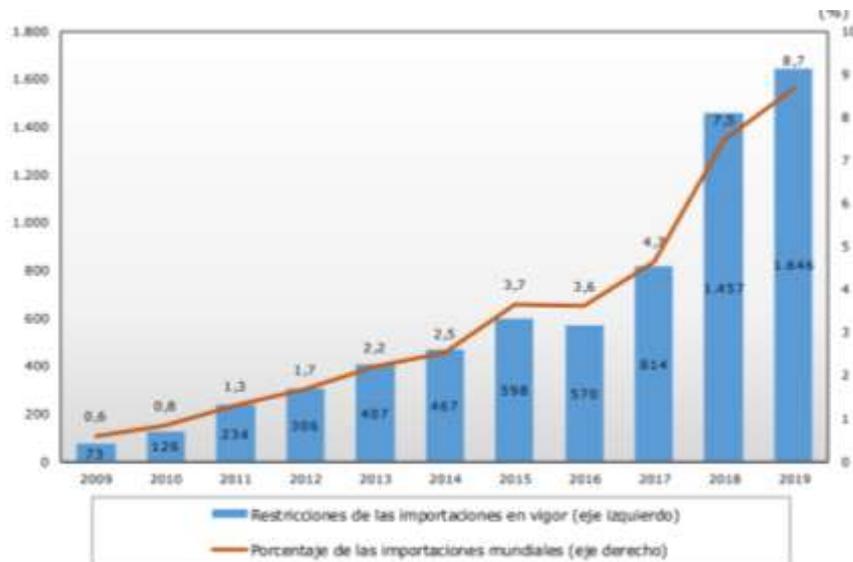
2019); también, las diferencias entre los miembros respecto de los principios que orientan la gobernanza del comercio internacional (Stephen & Parízek, 2019); el bloqueo del órgano de apelaciones (Hoekman & Mavroidis, 2019); y, de forma más reciente, la inadecuación de los diseños institucionales y políticos de la OMC frente a nuevas prácticas de la política y economía internacional tales como la “*weaponization*” de los vínculos comerciales interdependientes (Narlikar, 2021). Algunas de estas tendencias tienen larga data como elementos pendientes dentro de las dinámicas de funcionamiento de la OMC, mientras otras se acentuaron en el último quinquenio y suelen ser asociadas a la “crisis de globalización”.

Como se puntualizó en el anuario 2020, la OMC se presenta como una “*matrioshka*” en la que tienen lugar una serie de crisis, una dentro de la otra. En el período bajo análisis, pocas son las innovaciones en cada una de estas “capas” o “niveles”.

En primer lugar, la guerra comercial –con la politización creciente de las prácticas de comercio y la implementación de medidas “jumbo proteccionistas”– ha dado lugar a un crecimiento en el volumen de comercio afectado por prácticas restrictivas (gráfico 1). Si bien las disrupciones comerciales ocasionadas en el marco de la crisis del COVID-19, especialmente en la primera etapa de la pandemia, mostraron una OMC endeble en sus recursos para encausar la cooperación entre los países miembro, debe notarse que los datos más recientes dan lugar a un panorama más optimista, al menos entre los países miembros del G20 (gráfico 2).

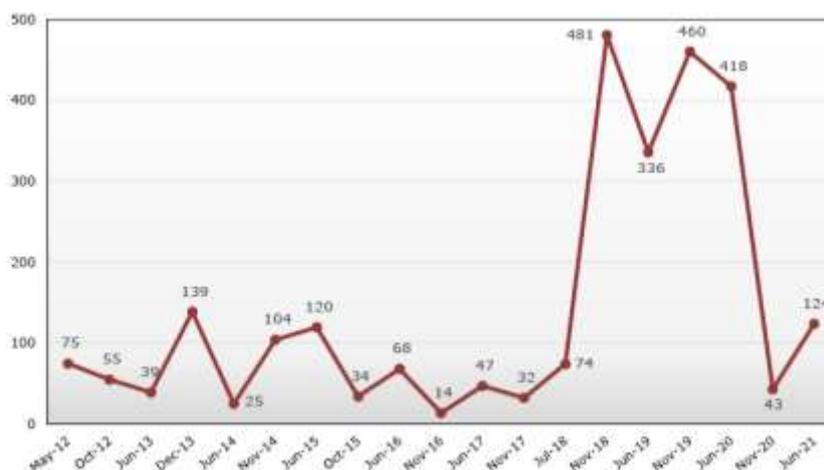
A estas variaciones en la política comercial, que erosionan las bases de la OMC, se agrega la reiterada crisis de la función negociadora. En 2020 la Conferencia Ministerial de Nur-Sultan tuvo que suspenderse por la pandemia, restando chances de obtener resultados multilaterales en los acuerdos comerciales. Además, algunos miembros pusieron sobre la mesa de negociaciones propuestas que tocaban temas sensibles como el del modelo de desarrollo o el del trato especial y diferenciado, lo que llevó a una dinámica de bloqueos y tensiones. Esto no deja de contrastar con el avance de acuerdos preferenciales en el período, como por ejemplo el de *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP).

Gráfico 1: Comercio acumulado abarcado por medidas de restricción de las importaciones de mercancías (2009-2019). Miles de millones de US\$ y porcentaje de las importaciones mundiales de mercancías



Fuente: Secretaría de la OMC, año 2020.

Grafico 2: Cobertura de comercio de nuevas medidas de restricción de importaciones por parte de los países del G20 identificadas en cada período (no acumulativo). En millones de dólares



Fuente: Secretaria OMC, 2021

Asimismo, otras crisis tienen lugar como parte de los cambios en la política norteamericana respecto del multilateralismo. Incluso ya asumido el gobierno de Biden, persiste el bloqueo de EEUU al nombramiento de árbitros en el Órgano de Apelaciones –situación agravada por el ejercicio de apelar informes del Grupo Especial que quedan en un vacío jurídico-institucional.

Dando cuenta de las disputas geopolíticas, el año pasado identificábamos la crisis de liderazgo de la OMC como otro de los componentes de esa *matrioshka*. Esta crisis, originada en la renuncia anticipada del Director General, Azevêdo, en el mes de mayo, mantuvo a la OMC acéfala hasta el 15 de febrero 2021 cuando el Consejo General eligió a Ngozi Okonjo Iweala como Directora General. Para alcanzar este resultado fue necesario el cambio de postura de EEUU con el gobierno de Biden, y la renuncia de la candidata de Corea del Sur. El 1º de marzo 2021 la nigeriana hizo toma de posesión de su rol, iniciando una nueva etapa.

En su conjunto, las tendencias identificadas el año pasado mantuvieron su presencia en el período mediados 2020-mediados 2021, marcando las limitaciones de la cooperación multilateral en el comercio internacional. Sin embargo, como puntualiza Zürn, los cambios en las dinámicas de gobernanza global no son lineales, sino que junto a estos elementos de debilitamiento de la autoridad internacional coexisten otros de profundización. Sobre ellos ahonda la siguiente sección.

Una cuota de pragmatismo

A la vez que tienen lugar procesos que tienden al debilitamiento de la gobernanza multilateral del comercio internacional, es preciso reconocer que se han desarrollado acciones que operan en el sentido inverso: el fortalecimiento o ampliación de las esferas de gobernanza multilateral para las relaciones comerciales internacionales. Como argumentamos en Zelicovich (2020) la búsqueda de negociaciones multilaterales, aun con sus limitaciones de funcionamiento de la OMC, resulta una estrategia funcional para los problemas de gobernanza del comercio, incluso con ventajas sobre la opción bilateral y plurilateral-regional.

En particular, los temas de las llamadas “Iniciativas conjuntas”², que ganaron protagonismo tras la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, muestran que el foro multilateral sigue activo como marco para la gobernanza del comercio internacional. Esta agenda da cuenta de cómo, tras años de críticas, la dinámica multilateral busca adaptarse por un lado al imperativo tecnológico y la demanda de los agentes económicos de la revolución 4.0 –con la inclusión de la agenda de comercio electrónico y facilitación de inversiones–, pero también a las demandas por mayor legitimidad económica y social en la globalización, abordando entonces temas como MiPyMES y Género. En cuanto a la modalidad de negociaciones, el rasgo distintivo es el enfoque menos que multilateral, como instancia intermedia previa a un eventual abordaje con la totalidad de los miembros. También es destacable el hecho de que en estos temas hay un mayor pragmatismo y las coaliciones resultan particulares de cada una de las *joint initiatives*, sin presentarse coaliciones de tipo de bloque como las que hubo en la etapa de la Ronda Doha. Los países en desarrollo tienen presencia en todos los temas, y son incluso impulsores de algunas de las iniciativas (Zelicovich, 2021).

Durante el periodo que cubre este anuario, los países miembros de la OMC retornaron a la mesa de negociaciones multilateral –o más bien, plurilateral– adaptándose a la diplomacia híbrida que impusieron los tiempos del COVID. La agenda ha mantenido el énfasis en los temas de las iniciativas conjuntas, así como en las negociaciones de comercio agrícola y en las negociaciones de subvenciones a la pesca. Otros temas salientes en el período han sido también el abordaje de la reforma OMC y el *waiver* de patentes medicinales en el marco del COVID-19. Tales asuntos constituyen el paquete de cuestiones para la Conferencia Ministerial de 2021, bajo el nuevo liderazgo de Ngozi, quien reviste el cargo de Director General del organismo desde marzo 2021.

La XII Conferencia Ministerial de OMC

La XII Conferencia Ministerial está citada en Ginebra, del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 2021. Esta conferencia, como mencionamos, había estado prevista para junio 2020 en Nur-Sultan, capital de Kazajstán, pero tuvo que aplazarse debido a la pandemia de COVID-19. Aun así, la Conferencia estará presidida por Bakhyt Sultanov, Ministro de Comercio e Integración de Kazajstán. Se trata de la instancia máxima de reunión de los miembros de OMC, celebrada cada dos años y con la presencia de ministros y funcionarios de alto rango.

La agenda de temas del encuentro incluye las siguientes cuestiones:

Subvenciones a la pesca

La regulación de las subvenciones a la pesca fue uno de los temas incluidos en el paquete de Doha en 2001. Mientras que el foco de la dinámica de Doha se puso en agricultura, estas negociaciones recibieron menor atención. Sin embargo, la evolución de la agenda –especialmente el

² 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”, “Declaración conjunta sobre el comercio electrónico”, “Declaración Ministerial Conjunta sobre Facilitación de las Inversiones” y “Declaración relativa al establecimiento de un programa de trabajo informal de la OMC sobre las MIPYME”.

impulso dado a las cuestiones ambientales a partir de los avances en otros foros como la Declaración de los Objetivos de Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas Agenda 2030; y el Acuerdo de París— llevaron a que éste sea un tema con creciente jarrarquía en las negociaciones de OMC. En 2017, previo a la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, existían fuertes expectativas respecto de la posibilidad de arribar a un acuerdo, las cuales quedaron frustradas por la dinámica geopolítica imperante en ese momento.

De cara a la XII Conferencia Ministerial las expectativas se renuevan. Estas negociaciones son de las más avanzadas en el ámbito multilateral. Desde 2020 los miembros han discutido sobre la base de una serie de documentos consolidados. Desde septiembre 2020 las negociaciones ganaron intensidad, combinando formatos bilaterales, de grupos pequeños y reuniones abiertas (Organización Mundial de Comercio, 2021). Así, a pesar de COVID, se lograron avances para alcanzar un eventual consenso entre los miembros.

De acuerdo con el documento consolidado (TN/RL/W/276/rev1) por el facilitador de las negociaciones los miembros a través de este nuevo instrumento buscan regular las subvenciones que los países otorgan a la pesca de captura marina salvaje, a las actividades de pesca en el mar, y a los combustibles destinados a estos dos grupos. En particular, los miembros buscan prohibir cualquier tipo de *“subvención a un buque o a un operador que practique la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR).”* Cabe señalar que la pesca INDNR alcanza aproximadamente el 20% del total mundial de capturas de peces, siendo muy significativo para el ecosistema. Las condiciones en las que se daría esta prohibición —sujeta a pruebas, por ejemplo— sigue estando *“entre corchetes”*, indicando que el tema permanece en negociación.

En segundo término, el acuerdo apunta a eliminar las subvenciones a la pesca o las actividades relacionadas con la pesca respecto de una población sobreexplotada. La cuestión de las excepciones, periodos de entrada en vigor, limitaciones —por ejemplo, actividades relacionadas con la pesca de bajos ingresos, limitadas en recursos y de subsistencia hasta 12 millas marinas—, son cuestiones pendientes para arribar a un acuerdo antes de la Ministerial.

El acuerdo contempla la creación de capacidad, en donde —como elemento novedoso— resulta destacable el establecimiento de un mecanismo de financiación de la OMC, en cooperación con otras organizaciones internacionales pertinentes como la FAO y el FIDA.

Otras cuestiones claves pendientes de negociación son el robustecimiento de los mecanismos de notificación y de transparencia. Mientras que hay un consenso relativamente extendido respecto de las definiciones de sobrepesca, pesca INDNR y de los recortes de niveles de subvenciones, respecto del abordaje del trato especial y diferenciado y de la transparencia permanecen muchos interrogantes. Estos dos temas han sido identificados por la Directora General del organismo como los principales desafíos pendientes a mitad del 2021 (Okonjo-Iweala, 2021). En el documento circulado al 30 de junio 2021 existían 84 cuestiones irresueltas —entre corchetes— sobre un texto de 8 páginas (Ungphakorn, 2021).

En julio 2021 se desarrolló una reunión de nivel ministerial con miras a destrabar resultados para la Conferencia de noviembre. En la misma, los miembros dieron impulso político al proceso alcanzado hasta el momento, habilitando la negociación basada en texto y reafirmando la necesidad de algún tipo de trato especial y diferenciado. Sin embargo, el camino para precisar esas afirmaciones en compromisos específicos es aún extenso y, en particular, cuestiones irresueltas como si China asumirá compromisos de forma completa o apelará a su papel de país en desarrollo oscurecen aún las posibilidades de resultados.

Agricultura

Las negociaciones sobre agricultura son uno de los pocos temas que ha logrado pasar de la vieja agenda de Doha a la etapa de las negociaciones “post-Doha”. Esta prevalencia en la agenda marca la relevancia de los asuntos comprendidos para alcanzar un balance en la gobernanza multilateral del comercio internacional. Mientras que temas como subvenciones a las exportaciones cuentan con un arreglo desde la Conferencia Ministerial de Nairobi, otros permanecen inconclusos desde 2001 en tanto que asuntos emergentes han ido ganando lugar en la agenda durante los últimos meses. Como resultado, en las dinámicas actuales las negociaciones y trabajos se estructuran en siete temas, con distinta evolución y perspectivas de cara a la XII Conferencia Ministerial.

La mejora en los mecanismos de transparencia parece ser la meta esperable en la mayor parte de las áreas. En “acceso a mercados”, tal ha sido la prioridad, dejando para una eventual agenda posterior a la Conferencia Ministerial el tratamiento de nuevas mejoras en las condiciones de acceso a mercado. Un incremento en los mecanismos de transparencia también es el resultado esperado en la cuestión del “Algodón” y en “Competencia de las Exportaciones” –pilar en el que se alcanzó un acuerdo en la Conferencia Ministerial de Nairobi. Finalmente, también en “Restricciones a las Exportaciones”, un tema que fue incorporado en el contexto posterior a Doha, se busca incrementar los mecanismos de transparencia. En este tema hay otras cuestiones en curso: algunos miembros buscan impulsar un acuerdo en el que se prohíban las restricciones a las exportaciones de alimentos destinados al programa mundial de alimentos, con fines de ayuda humanitaria.

En contraste, otras áreas dentro de la cuestión agrícola siguen exhibiendo niveles elevados de disenso. “Ayuda interna”, a pesar de haber sido considerado un tema prioritario para la ministerial (Organización Mundial de Comercio, 2021) sigue bloqueado sin que los miembros encuentren un enfoque en común sobre el cual abordar esta problemática. Ya en el mes de julio 2021 se descartaban expectativas de resultados para la Conferencia Ministerial.

Otros dos temas de alta “conflictividad” pero con permanencia en la agenda han sido “existencias públicas para seguridad alimentaria” y el “Mecanismo de Salvaguarda Especial”. El primero ha sido abordado a través de soluciones temporales en negociaciones anteriores y los miembros ahora buscan avanzar en una solución definitiva. India ha sido el gran impulsor de esta iniciativa. El Mecanismo de salvaguarda especial, por su parte, es un tema surgido en el marco de las negociaciones de Doha con miras a implementar un mecanismo de uso exclusivo para países en desarrollo y países menos adelantados (que, de alguna manera, sea la contracara de la Salvaguardia Especial del artículo 5 del acuerdo sobre agricultura). Su abordaje ha sido causa de bloqueo de las negociaciones en etapas previas, y al momento de este informe no había expectativas de resultados para la ministerial de fin de 2021.

Para mediados de 2021, los miembros buscaban avanzar en un proyecto de declaración para la Conferencia Ministerial. En vistas del borrador que elaboraría a tales fines la presidenta de las negociaciones sobre comercio agropecuario, Gloria Abraham Peralta, varios países presentaron nuevas comunicaciones en el mes de julio –14 nuevas comunicaciones, según consta en la información disponible por la Organización Mundial de Comercio– indicando una dinámica activa de negociaciones.

Patentes medicinales y el *waiver* para COVID-19

La solicitud de un *waiver* –excepción– fue inicialmente impulsada por India y Sudáfrica en octubre de 2020 (IP/C/W/669), ganando adeptos desde entonces³. De acuerdo a estos países, en el marco de la pandemia, es necesario suspender las obligaciones de los países miembros relativas a “productos y tecnologías de la salud, incluidos los medios de diagnóstico, los tratamientos, las vacunas, los dispositivos médicos, el equipo de protección personal, sus materiales o componentes y sus métodos y medios de fabricación, destinados a la prevención, el tratamiento o la contención de la COVID-19”, a los fines de contar con un correcto acceso a la Salud.

Tras el cambio de administración en EEUU, y el avance de la vacunación en dicho país, el gobierno de Biden anunció que también este país estaría dispuesto a sumarse a la negociación de un *waiver*, aunque al momento de elaborar este reporte las posiciones parecen diferir en cuanto al alcance de la excepción y su duración. En contraste con esta posición, otros resisten al *waiver* en sí mismo. Si bien la cuestión reviste urgencia, algunos miembros (liderados por Unión Europea, Japón y Reino Unido) disienten respecto de que esta excepción en materia de propiedad intelectual logre ser una respuesta eficiente al problema del insuficiente y desigual acceso a las vacunas, y sugieren en cambio que introducir una regulación semejante generaría incentivos negativos al desarrollo de investigación en el campo de la salud.

Las reuniones del Consejo del Acuerdo de Propiedad Intelectual relacionada al Comercio no han logrado saldar las diferencias, al menos hasta Julio 2021.

Iniciativas Conjuntas

Comercio electrónico

Estas negociaciones, parte del paquete de las iniciativas conjuntas, han tenido una dinámica intensa de reunión, bajo la coordinación de Australia, Japón y Singapur. El número de miembros involucrados ha ascendido de 76 a 86, siendo una de las negociaciones plurilaterales con mayor atención. Seis temas estructuran los debates: posibilitación del comercio electrónico; apertura y comercio electrónico; confianza y comercio electrónico; cuestiones transversales; telecomunicaciones; y acceso a los mercados.

Según los reportes de la negociación, las metas que orientaron el trabajo en 2021 han sido “i) encajar en la arquitectura de la OMC; ii) permitir un nivel de ambición suficiente, con un alto nivel de compromiso sobre temas clave como las disciplinas relativas a los datos; iii) estar sometido al sistema de solución de diferencias de la OMC en la medida de lo posible.” (Organización Mundial de Comercio, 2021)

Al igual que en otras áreas de cuestiones, la transparencia y el abordaje de trato especial y diferenciado son cuestiones nodales. En cuanto a las temáticas específicas de esta área de las relaciones comerciales internacionales, para mediados de 2021, quedaban pendientes de negociación también cuestiones en materia de “los datos gubernamentales abiertos, la protección de los consumidores en línea, el comercio sin papel, el acceso abierto a Internet, el código fuente, los

³ En mayo 2021 eran copatrocinantes del proyecto de decisión Bolivia, Egipto, Eswatini, Fiji, Grupo Africano, Grupo PMA, India, Indonesia, Kenia, Maldivas, Mongolia, Namibia, Pakistán, Sudáfrica, Vanuatu, Venezuela y Zimbabue.

contratos electrónicos, los derechos de aduana sobre las transmisiones electrónicas y la transparencia” (Organización Mundial de Comercio, 2021).

Facilitación de las inversiones

Estas negociaciones tienen como meta desarrollar un marco para facilitar las inversiones extranjeras directas, alcanzando ya el apoyo de 100 miembros de la OMC. Las negociaciones formales comenzaron en septiembre 2020 y avanzaron con prontitud. En el mes de abril 2021 las delegaciones comenzaron a trabajar en un documento consolidado –llamado Texto de Pascua⁴– en vistas de alcanzar un acuerdo para la Conferencia Ministerial. El documento incluye definiciones y los principios generales del acuerdo, medidas relativas a conductas responsables de negocios, medidas contra la corrupción, inversión sustentable y resolución de disputas. De los consensos que se alcancen en la agenda prevista en la segunda mitad del año, dependerá la robustez de los resultados que puedan mostrarse en la Conferencia Ministerial

Regulación doméstica de servicios

Estas negociaciones forman parte del marco multilateral de las negociaciones de servicios, pero desde la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, fueron impulsadas por un grupo más reducidos de miembros. En la CM11, un grupo de 59 Miembros de la OMC decidió hacer avanzar los debates sobre la reglamentación nacional en paralelo a la labor del Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional. Al final de la conferencia se dio a conocer una Iniciativa Conjunta sobre la Reglamentación Nacional en la esfera de los Servicios. Durante 2020 las reuniones fueron limitadas, pero en 2021, de cara a la Ministerial, el grupo volvió a desarrollar sesiones de negociación, en vistas de arribar a un consenso.

Grupo de Trabajo Informal sobre las Microempresas y las Pequeñas y Medianas Empresas

Los encuentros realizados en el marco de esta iniciativa apuntan a lograr una declaración ministerial conjunta en la XII Conferencia Ministerial. Dicha declaración busca reafirmar la voluntad de abordar las dificultades a las que se enfrentan las MIPYMES en su participación en el comercio internacional. Actualmente 91 países conforman este Grupo, y una de las metas es expandir el número de participantes.

Condición jurídica de las iniciativas conjuntas

La construcción de consensos de las iniciativas conjuntas no solo debe sobrellevar los escollos de las dinámicas internas a cada tema, sino además la oposición externa. En 2021 las delegaciones de India, Namibia y Sudáfrica presentaron un documento (WT/GC/W/819) en el que manifestaron la necesidad de evaluar sus progresos sobre la base del Acuerdo de Marrakech. En dicho instrumento jurídico, se definen los "Acuerdos Plurilaterales" como los acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos incluidos en el Anexo 4. Su inclusión, según se establece, está sujeta al consenso de las partes en el marco de La Conferencia Ministerial.

Así, el argumento que plantean estos tres países es que el avance de las plurilaterales sin el consenso de la membresía, erosionaría las bases del sistema multilaterales. La Conferencia Ministerial de Ginebra deberá dar cuenta de medios para salvar esta diferencia.

⁴ INF/IFD/RD/74, de acceso restringido.

Comercio y sustentabilidad ambiental

Relacionado con las metas de la agenda 2030, en noviembre 2020 un grupo de 50 miembros comenzaron a organizar “debates estructurados” sobre comercio y desarrollo sostenible. Estos debates si bien no son instancias de negociación, buscan incrementar la relevancia del tema en la agenda de OMC, a la vez que apuntan a “la promoción de la transparencia y el intercambio de información; la identificación de esferas para la labor futura en el marco de la OMC; el apoyo a las necesidades de asistencia técnica y creación de capacidad, en particular para los países menos adelantados; y el estudio de “posibles resultados” de sostenibilidad ambiental en las diversas esferas abarcadas por la OMC” (Organización Mundial de Comercio, 2020).

En vistas a resultados esperables para la Conferencia Ministerial, los miembros buscan alcanzar “una declaración ministerial en la que se pusiera de relieve la posible contribución de la OMC al logro de objetivos ambientales y climáticos a nivel mundial”, incluyendo en ello una hoja de ruta o un plan de acción “que pudiera abarcar la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales, la reforma de las subvenciones a los combustibles fósiles, la transición a una economía circular, la contaminación de los plásticos y las cadenas de suministro sostenibles, entre otras posibles esferas de trabajo” (Organización Mundial de Comercio, 2021)

Reforma OMC y normalización del Órgano de Apelaciones

Tal como señala el informe 2020 de la Organización Mundial de Comercio (Organización Mundial de Comercio, 2021), superar el impasse en el que se encuentra el Órgano de Apelaciones ha sido una prioridad para el multilateralismo; sin embargo, los resultados siguen siendo infructuosos.

La reforma de OMC parece centrarse en el plazo inmediato en la mejora de los mecanismos de transparencia, antes que en el rediseño de las prácticas y resortes institucionales que surgieron en el Acuerdo de Marrakech. Posiblemente tal sea la única “reforma” alcanzable en la Conferencia Ministerial, dadas las tensiones geoeconómicas imperantes en el multilateralismo. El gobierno de Biden ha mantenido, como dijimos *supra*, el bloqueo al Órgano de Apelaciones, y no se han presentado nuevas propuestas para resolver el embate de fondo.

En su conjunto, la agenda de trabajo con miras a la XII Conferencia Ministerial exhibe que, dentro de su propia crisis, la OMC sigue siendo foro para las negociaciones entre sus miembros. Desde la Conferencia Ministerial de Buenos Aires esta tendencia ha ido en ascenso, y obliga a matizar las lecturas netamente críticas respecto de los alcances del multilateralismo. El recorrido realizado por el conjunto de temas en negociación muestra que en esa construcción hay matices respecto de los modos multi o plurilaterales, el tipo de metas que se busca –no siendo siempre el establecimiento de un nuevo tratado el resultado–, y de los resultados esperados –permaneciendo bloqueados muchos de éstos–.

La OMC bajo el “multilateralismo de transición”

La situación de gobernanza multilateral del comercio es consistente con el doble movimiento de profundización y debilitamiento de la autoridad internacional que plantea Zürn (Zürn, 2018). Para nosotros la OMC se encuentra en una situación de “Multilateralismo de transición” o “Multilateralismo Transicional” (Zelicovich, 2020b) –gráfico 3–.

Gráfico 3: La OMC bajo el multilateralismo de transición



Fuente: Elaboración propia

La OMC bajo el multilateralismo de transición presenta elementos de crisis: por un lado, el menor grado de consistencia entre los países miembros en la dimensión de los valores e ideas y la tendencia a políticas proteccionistas que erosionan las bases del multilateralismo existente; y, por otro lado, elementos de disputa, como los que atañen al bloqueo del Órgano de Apelaciones o como los que en 2020 marcaron la elección del director general. A ambos aludimos en la primera sección de este artículo.

Sin embargo, la OMC bajo el multilateralismo de transición también exhibe elementos de pragmatismo. En ese punto, la última parte del reporte ha mostrado cómo entre mediados de 2020 y mediados de 2021 se sucedieron avances en la regulación multilateral del comercio internacional. En vísperas de la XII Conferencia Ministerial convergen una serie de intereses y acciones que, a pesar del debilitamiento y disputa del foro, sugiere que la OMC aún puede dar respuesta a problemas de alcance global como la certidumbre en el comercio internacional, o en el contexto del COVID-19, el marco de normas y acción para el aprovisionamiento de insumos relacionados a la salud pública y el abordaje de la propiedad intelectual en materia de patentes.

Referencias

- Baldwin, R., & Evenett, S. (2020). COVID-19 and Trade Policy: Why Turning Inward won't work. Londres: VoxEU eBook; CEPR Press.
- Bown, C., & Hillman, J. (2019). WTO'ing a Resolution to the China Subsidy Problem. Peterson Institute for International Economics.
- Evenett, S., & Fritz, J. (2019). Going it Alone? Trade policy after three years of populism. . Londres: CEPR Press; Max Schmidheny Foundation; Global Trade Alert.
- Hale, T., Held, D., & Young, K. (2013). Gridlock: Why Global Cooperation is Failing when We Need it Most. Polity.

- 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.
- Narlikar, Amrita (2021) : Rebooting the World Trade Organization: A Rethink on Purpose and Practice, CESifo Forum, ISSN 2190-717X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 22, Iss. 02, pp. 03-07
- Okonjo-Iweala, N. (2021, 07 14). A Golden Opportunity to End Destructive Fishing Subsidies. Project Syndicate. doi:<https://www.project-syndicate.org/commentary/wto-fishing-subsidies-agreement-by-ngozi-okonjo-iweala-2021-07>
- Organización Mundial de Comercio. (2020, 11 17). Se ponen en marcha nuevas iniciativas para intensificar la labor de la OMC sobre comercio y medio ambiente. Retrieved from Organización Mundial de Comercio: https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/envir_17nov20_s.htm
- Organización Mundial de Comercio. (2021). Annual Report 2021. Ginebra: OMC.
- Organización Mundial de Comercio. (2021, 05 28). Los Miembros examinan posibles resultados para la MC12 sobre comercio y sostenibilidad ambiental. Retrieved from Organización Mundial de Comercio: https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/tessd_28may21_s.htm
- Organización Mundial de Comercio. (2021, 06 21). Negociaciones sobre el comercio electrónico: Los Miembros comparten información actualizada y examinan la arquitectura jurídica del futuro resultado. Retrieved 06 22, 2021, from https://www.wto.org/spanish/news_s/news21_s/ecom_21jun21_s.htm
- Primo Braga, C. (2017). The Threat of Economic Disintegration. In C. Primo Braga, & B. Hoekman, Future of the Global Trade Order. European University Institute; IMD; FDC.
- 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. doi:10.1080/13563467.2018.1509065
- Ungphakorn, P. (2021). Optimism after WTO ministers meet on fisheries subsidies, despite splits. Trade Beta Blog. 16 de Julio 2021. <https://tradebeta-blog.wordpress.com/2021/07/16/wto-optimism-despite-splits-on-fish-subsidies>
- 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. (2020). La Organización Mundial de Comercio. Entre las normas del siglo XX y la política comercial del siglo XXI. *Agenda Internacional*, 27(38), 81-104. <https://doi.org/10.18800/agenda.202001.004>
- Zelicovich, J. (2020b). Estado actual y perspectivas del multilateralismo post pandemia. Perspectivas de la política comercial y el multilateralismo frente a la crisis global post COVID-19. Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.
- Zelicovich, J. (2021). La nueva agenda de las negociaciones multilaterales de comercio. El caso de las Iniciativas Conjuntas de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. *Studia Politicae*, (52). <https://doi.org/10.22529/sp.2020.52.02>
- Zürn, M. (2018). A theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation. Oxford University Press.