

La nueva agenda de las negociaciones multilaterales de comercio. El caso de las Iniciativas Conjuntas de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires

*Julieta Zelicovich**

Resumen:

El trabajo tiene como meta analizar la evolución de los nuevos temas que se han incorporado en la Organización Mundial de Comercio (OMC) a partir de las Declaraciones Ministeriales Conjuntas de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de 2017. Comercio Electrónico, Regulación Doméstica de los Servicios, Facilitación de Inversiones, Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, y Comercio y Género conforman una nueva agenda que difiere de los enfoques y modalidades negociadoras tradicionales de la OMC. Se argumenta que esta nueva agenda de negociaciones puede interpretarse como una puesta en valor de la Organización Mundial de Comercio y que

* Doctora en Relaciones Internacionales. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Código de referato: SP.278.LII/20
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2020.52.02>



STUDIA POLITICÆ  Número 52 primavera/verano 2020/2021 pág. 31–56
Recibido: 23/10/2019 | Aceptado: 29/05/2020
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

es, además, una manifestación de los cambios en las dinámicas negociadoras con las que se conforma el régimen multilateral de comercio, con al menos tres características distintas de las de la etapa Doha: se dirige hacia un esquema fragmentado en cuanto al abordaje de los temas abarcados, es plurilateral y con múltiples velocidades en la modalidad de aplicación, e implica una mayor presencia de la propia OMC como actor en la arena internacional.

Palabras claves: Organización Mundial de Comercio - iniciativas conjuntas - crisis de globalización - negociaciones comerciales multilaterales.

Abstract:

The paper aims to analyze the evolution of the new issues that have been incorporated into the World Trade Organization since the Joint Ministerial Declarations of the 2017 Ministerial Conference of Buenos Aires. Electronic Commerce, Domestic Regulation of Services, Investment Facilitation, Micro Small and Medium Enterprises, and Trade and Gender form a new agenda that differs from the traditional negotiating approaches and modalities of the WTO. It is argued that this new negotiating agenda can be interpreted as an enhancement of the World Trade Organization; and that it is, in addition, a manifestation of the changes in the negotiating dynamics from which the multilateral trade regime is conformed, with at least three different characteristics from the ones of the Doha stage: it uses a fragmented scheme regarding the approach of the topics covered; It is plurilateral and with multiple speeds in the application mode; and implies a greater presence of the WTO itself as an actor in the international arena.

Keywords: World Trade Organization; joint initiatives; globalization crisis; multilateral trade negotiations.

Introducción

DESDE mediados de los años 90, la función de la OMC de ser foro para las negociaciones entre sus miembros ha exhibido magros resultados. La incapacidad para concluir la Ronda Doha puso de manifiesto las limitaciones de las negociaciones comerciales internacionales en la forma de rondas multilaterales, dados los cambios acontecidos en el siglo XXI y la crisis de la globalización (Zelicovich, 2019). En los últimos años, el propio orden liberal internacional –dentro del cual la OMC se erige como institución central para las relaciones comerciales internacionales– ha sido puesto en cuestión (Ikenberry, 2019; Primo Braga, 2017; Sanahuja, 2018).

Sin embargo, en este contexto adverso a la cooperación internacional, una nueva agenda de negociaciones ha emergido entre los diplomáticos de Ginebra, imprimiendo cierta dinámica novedosa y contra cíclica en el seno de la OMC. Se trata de cuatro temas, conocidos como *Joint Statement Initiatives* o Iniciativas Conjuntas que, desde la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, han ido creciendo en relevancia en la agenda de negociaciones, a la par de los debates por la reforma OMC y por la crisis del Órgano de Apelaciones: Comercio Electrónico, Regulación Doméstica de los Servicios, Facilitación de Inversiones, y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Comercio y Género si bien no ha sido una *Joint Statement Initiative*, sino una declaración informal en el marco de la mencionada Conferencia, se suma como un quinto tema de reciente desarrollo en el seno de la OMC.

El análisis de este nuevo conjunto de temas de negociación motiva el planteo de dos hipótesis: en primer lugar, sostenemos que la nueva agenda de negociaciones puede interpretarse como una puesta en valor de la Organización Mundial de Comercio como el mejor escenario para la cooperación y coordinación de la regulación del comercio internacional; en segundo término, argumentamos que la nueva agenda de temas de la OMC es una manifestación de los cambios en las dinámicas negociadoras con las que se conforma el régimen multilateral de comercio, con al menos tres características distintas de las de la etapa Doha: se dirige hacia un esquema fragmentado en cuanto al abordaje de los temas abarcados, plurilateral y de múltiples velocidades en la modalidad de aplicación, y con una mayor presencia de la propia OMC como actor en la arena internacional.

La literatura académica dedicada al estudio de los resultados de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires es más bien poca (Schroder, 2018; Bacchus, 2018; Hannah, Scott, y Wilkinson, 2018). Esta situación parece explicarse, por un lado, por la proximidad temporal de la Conferencia y, por otro, por lo escueto de los resultados alcanzados a la luz de las expectativas existentes previo a diciembre de 2017 –fundamentalmente en los temas de subvenciones para la pesca (Schroder, 2018)–. Hannah, Scott y Wilkinson (2018) argumentan que Buenos Aires ha tenido un resultado menos significativo que los de las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi. A pesar de ello, sostienen, es necesario prestar atención a las *Joint Initiatives* respecto del efecto de estas sobre la regla del *single undertaking*¹ y sobre la dinámica multilateral

¹ Este mecanismo, que formaba parte de la Declaración Ministerial de Doha, estipula que “nada está acordado hasta que todo este acordado”. Si bien se sostiene que este mecanismo

de negociaciones. Para los autores, Buenos Aires “consolida un proceso naciente en el cual la función negociadora de la OMC se reconfigura” (Hannah, Scott y Wilkinson, 2018, p. 3). Este contraste entre ausencia de resultados multilaterales y de progresos en la Ronda Doha vis a vis la emergencia de una nueva agenda con una modalidad de negociación distinta a la anterior también ha sido subrayada en el análisis de Bacchus (2018).

El presente artículo busca profundizar este enfoque a partir de analizar de manera detallada los temas de esta nueva agenda de negociaciones y su dinámica de desarrollo dentro de Ginebra en el período 2017-2019. Para ello, se adopta un diseño metodológico de tipo cualitativo, analítico-descriptivo, basado en el análisis de contenido de documentos oficiales², en el análisis de declaraciones de países miembros y del Director General de la Organización, y en la realización de entrevistas con diplomáticos y funcionarios radicados en Ginebra. En el siguiente apartado se analizan los elementos que llevaron a plantear las *Joint Initiatives* en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires; seguidamente se describen cada uno de los temas que conforman la agenda, a los que se suman consideraciones respecto de la temática de género y comercio; por último, se presenta una reflexión analítica del proceso estudiado.

1. La Conferencia Ministerial de Buenos Aires y las *Joint Statement Initiatives*

En octubre de 2016 el Consejo General de la OMC aprobó la decisión de celebrar la XI Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires en diciembre de 2017. Tras los encuentros de Bali y Nairobi, en los que se habían aprobado el Acuerdo de Facilitación de Comercio y de Eliminación de las Subvenciones a las Exportaciones Agrícolas³, respectivamente, la noción del *single undertaking* se encontraba fuertemente erosionada, y la agenda pen-

tiene como espíritu garantizar que se produzcan intercambios de propuestas en todos los temas hasta alcanzar un acuerdo para la totalidad de estos, también conduce a que no puedan concretarse avances parciales en las negociaciones. Tras los acuerdos de Bali y Nairobi los países miembros de la Organización han flexibilizado su interpretación sobre dicha cláusula, avanzando en la celebración de acuerdos parciales.

² Una limitación para la investigación ha sido el acceso restringido de varios de los documentos con lo que se rastrea el proceso de negociaciones, debido al carácter confidencial de las conversaciones. A los fines de reducir el impacto de esta limitación, se realizaron las entrevistas mencionadas.

³ Sobre las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi véase Zelicovich (2017).

dulaba entre los temas pendientes de la Ronda de Doha –con especial énfasis en las negociaciones relativas a las subvenciones a la pesca– y la eventual agenda post Doha. Por su parte, el cambio de clima en la política internacional también incorporaba elementos de preocupación: particularmente, las tensiones entre EEUU y China, la retórica anti-globalización del gobierno de Trump y las repercusiones del referéndum por el Brexit (Primo Braga y Hoekman, 2017; Makuc, Ochoa y Sabsay, 2018).

Los preparativos de la Conferencia Ministerial dejaron entrever el impacto del nuevo contexto. Susana Malcorra, *chair* de la Conferencia, en la reunión ministerial de Marrakech de octubre de 2017 anticipaba que existían pocas expectativas de resultados en la dinámica multilateral para el encuentro de diciembre. Ello se resumía en una frase que alentaba a tomar la Conferencia Ministerial como el inicio de un programa de diálogos y negociaciones: “Hay vida más allá de Buenos Aires”⁴. Detrás de esta expresión asomaban los temas que devendrían en las Iniciativas Conjuntas. En un sentido semejante, algunas semanas antes de la Ministerial, Roberto Azevêdo, Director General de la OMC, planteó la necesidad de proceder con “flexibilidad y pragmatismo” (World Trade Organization, 2017) en las negociaciones entre los miembros, sugiriendo la idea de seleccionar las agendas más viables y proceder en un esquema de múltiples velocidades, sin perder por ello el espíritu multilateral subyacente.

Conforme se anticipaba, durante las negociaciones en Buenos Aires el abordaje de las subvenciones a la pesca resultó insuficiente para un acuerdo multilateral y se adoptó una Decisión Ministerial relativa a continuar las conversaciones de cara a la siguiente Conferencia Ministerial. En Agricultura, por su parte, los ministros no lograron alcanzar consenso, en especial por diferencias respecto al trato especial y diferenciado, el mecanismo de salvaguarda especial y las existencias públicas de alimentos (ICTSD, 2017).

Finalmente, la Conferencia Ministerial concluyó con cinco decisiones ministeriales: la de subsidios a la pesca, referida supra; una decisión sobre el Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico; otra sobre “Reclamaciones no basadas en una infracción y reclamaciones en casos en que existe

⁴ Esta misma expresión sería utilizada por la ex Canciller de Argentina también en el seminario “El contexto internacional de la XI Conferencia Ministerial de la OMC: factores que pueden incidir en sus resultados”, organizado por el INTAL-BID, en asociación con el CARI, la CAF y la Fundación ICBC, en noviembre de 2017, y en la misma Conferencia Ministerial.

otra situación en el ámbito de los ADPIC”, que dispone la continuidad del compromisos de no presentar tales reclamaciones en el ámbito de OMC; una sobre el Programa de trabajo sobre Pequeñas Economías; y la Creación de un grupo de trabajo sobre la adhesión de Sudán del Sur. Varios grupos de países presentaron declaraciones ministeriales conjuntas y lanzaron una serie de iniciativas –*Joint Statement Initiatives*–: “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”. Además, algunos miembros realizaron una “Declaración Multilateral de Apoyo al Multilateralismo”; y desde los márgenes de la Ministerial se publicó la “Declaración de Buenos Aires sobre las mujeres y el comercio”.

El enfoque plurilateral fue fortaleciéndose como un “*second best*”, dada la parálisis de la dinámica multilateral y a raíz de la presión de grupos de países interesados en impulsar estas nuevas agendas. La acción de estos últimos resulta fundamental para entender el proceso en cuestión: las iniciativas conjuntas no nacen en Buenos Aires, pero definitivamente es allí donde toman impulso, dada la particularidad del contexto negociador. En cuanto a sus contenidos y modalidad es de remarcar que no abarcaban la totalidad de los miembros, aunque se mantuvieron abiertas a la incorporación de apoyos de más países, siendo un nuevo tipo de “plurilateral” o de “menos que multilateral”; y que no todas implicaban el lanzamiento de nuevas negociaciones, sino más bien, el posicionamiento de determinados temas en la agenda y la realización de acciones de diagnóstico conjuntas.

Tras las Conferencia Ministerial, estas iniciativas de declaraciones conjuntas se incorporaron a la agenda de trabajo en Ginebra. Aún sin un mandato negociador en torno a estas, la Secretaría brindó su apoyo a la organización de las reuniones y cada vez más países fueron incorporándose como miembros o como observadores a las reuniones⁵. A continuación, se detallan las especificidades de cada uno de los temas de esta agenda.

1.1 Comercio electrónico

Uno de los resultados de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires fue la Declaración Ministerial Conjunta sobre Comercio Electrónico. En este do-

⁵ Conforme las entrevistas realizadas un rasgo distintivo de estas reuniones ha sido contar con mayor presencia de delegados de las capitales que los temas regulares de negociación.

cumento un grupo de 44 miembros⁶ expresaron su voluntad de iniciar “trabajos exploratorios con miras a futuras negociaciones en la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio”, abiertas a todos los miembros de la OMC (Organización Mundial del Comercio, 2017).

El tema de Comercio Electrónico se remonta a la Conferencia Ministerial de Ginebra de 1998 cuando se dispuso dentro de la OMC la creación de un grupo de trabajo sobre Comercio Electrónico y se acordó, a instancias de EEUU, una moratoria sobre la imposición de aranceles a las transferencias electrónicas⁷. Conforme se definió en dicha ocasión: “se entiende por la expresión ‘comercio electrónico’ a la producción, distribución, comercialización, venta o entrega de bienes y servicios por medios electrónicos.” (Organización Mundial del Comercio, 1998) Desde ese entonces, el comercio electrónico mundial se ha incrementado de forma exponencial. En 2016 las ventas del *e-commerce* global alcanzaron los US\$ 27.7 trillones –mientras que en 2012 se habían ubicado en torno a los US\$ 19.3 trillones– (Organización Mundial de Comercio, 2019).

En la Conferencia Ministerial la discusión por una nueva negociación y la moratoria fueron abordadas en forma conjunta. Conforme el trabajo de Hannah, Scott y Wilkinson (2018) podían identificarse tres grupos de intereses diferenciados en Buenos Aires: por un lado aquellos países que impulsaban el lanzamiento para un nuevo acuerdo multilateral; por otro, los que proponían mantener la moratoria, pero no iniciar nuevas negociaciones; y finalmente los que proponían crear un grupo de trabajo y fortalecer las tareas exploratorias antes de evaluar si era necesario iniciar o no nuevas negociaciones. El resultado fue la prórroga de la moratoria por medio de una decisión ministerial y la adopción de una declaración plurilateral en la que quedaron representados una buena parte del comercio internacional, y que ha servido desde base para la labor de 2018 y 2019 en la que el tema fue cobrando cada vez más relevancia.

⁶ Albania, Argentina, Australia, Bahrein, Brasil, Brunei Darussalam, Camboya, Canadá, Chile, Colombia, Corea, República de Costa Rica, Estados Unidos, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Guatemala, Hong Kong, China, Islandia, Israel, Japón, Kazajstán, Kuwait, Liechtenstein, Malasia, México, Moldava, República de Montenegro, Myanmar, Nigeria, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Perú, Qatar, RDP Lao, Singapur, Suiza, Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsú, Turquía, Ucrania, Unión Europea y Uruguay. En 2019 a este listado se suma China.

⁷ El programa de trabajo incluyó también el examen de cuestiones relacionadas con el desarrollo de la infraestructura del comercio electrónico.

Las re-lanzadas negociaciones sobre comercio electrónico han adoptado una modalidad plurilateral/menos-que-multilateral⁸, bajo el impulso de Australia, Japón y Singapur, principalmente. Las negociaciones han centrado la primera etapa de trabajos en la delimitación de los temas sobre los que se buscarán establecer nuevos acuerdos. En varios casos se trasluce que la posición de los países miembros se deriva de su experiencia en la regulación del comercio electrónico en los acuerdos de libre comercio⁹. En efecto, las negociaciones de comercio electrónico se presentan como uno de los ejemplos en el que los acuerdos preferenciales sirven eventualmente de modelo o *template* para la regulación multilateral –con las implicancias que ello tiene, por ejemplo, en términos de costos de adaptación para los países no-miembros de tales acuerdos preferenciales– (Bouzas y Zelicovich, 2014).

La primera cuestión dentro de los contenidos de las negociaciones remite a las definiciones: los miembros en las presentaciones de 2018 y 2019 han analizado si es apropiada la definición existente de comercio electrónico dentro de la OMC, en qué consisten las transferencias electrónicas y cuáles son las cosas sobre las que se debiera negociar. En los documentos se destaca en general el carácter multifacético del Comercio Electrónico y se remarca la necesidad de que el programa de negociación sea amplio y coherente (Organización Mundial de Comercio, 2019).

En cuanto a los principios que orientan la negociación, la no discriminación y la transparencia aparecen como puntos en común en la mayor parte de las propuestas y comunicaciones presentadas. El trato especial y diferenciado es abordado de forma más bien acotada: en la mayor parte de los documentos se reduce a una preocupación por la generación de condiciones para la reducción de la llamada “brecha digital”. El acceso a mercados, por su parte, se define a partir de la eliminación de restricciones y la limitación a las regulaciones nacionales para que estas no sean un impedimento al desarrollo del comercio electrónico.

Un núcleo de coincidencias entre los documentos analizados es el foco en la regulación de los marcos reglamentarios para facilitar el comercio electrónico. En dicho punto se discute, por un lado, la creación de entornos confiables:

⁸ En la Declaración Conjunta los países plantean realizar las negociaciones “con la participación del mayor número posible de Miembros de la OMC”.

⁹ Por ejemplo, los casos del Acuerdo de Libre Comercio Perú-Australia (PAFTA), el Acuerdo de Libre Comercio Singapur-Australia (SAFTA) y el Acuerdo Global y Progresivo para la Asociación Transpacífica (TPP-11).

garantizar la protección de la intimidad de los particulares y la seguridad y la confidencialidad de la información en el movimiento de información dentro de las fronteras y a través de ellas. Cuestiones como la autenticación para evitar prácticas fraudulentas o las medidas para combatir los mensajes electrónicos no solicitados son tomadas en cuenta. Por el otro lado, se incorporan aquellas prácticas que puedan hacer más fácil la operatoria del comercio electrónico: la tramitación simplificada de envíos de poco valor, la incorporación de procesos de devolución simplificados, el comercio “sin papel” –esto es, la digitalización de los documentos relacionados con la administración del comercio es otro de los puntos–. La vigencia de contratos digitales, firma digital, medios de pagos electrónicos y mecanismos de transacción financiera. El argumento detrás de este tópico es que no existan normativas nacionales que obstaculicen innecesariamente el comercio electrónico –por ejemplo, exigiendo firma manuscrita– y que se generen entornos que sean favorables para el desarrollo del comercio electrónico. En una línea de abordaje semejante, se consideran también dentro de los documentos la regulación respecto de la libre circulación de información y la libre transferencia de datos –en lo que se incluye la discusión respecto de la exigencia de localización de los datos en el territorio del Miembro para su almacenamiento o procesamiento–.

El debate por las negociaciones sobre comercio electrónico aborda también cuestiones relativas a la propiedad intelectual. Se plantea, en primer lugar, cómo se protegen los secretos comerciales, incluidos códigos fuentes y algoritmos patentados. En segundo lugar qué es lo que se dispone en la regulación –o no– de la llamada “responsabilidad en materia de contenido no sujeto a derechos de propiedad intelectual”: quién es responsable de los contenidos en línea y si dicha responsabilidad abarca a los intermediarios de internet. Sobre este punto se sostiene que: “Una posible aportación de la OMC al ecosistema del derecho de autor sería la adopción del principio de transparencia en relación con el derecho de autor y los derechos conexos en el entorno digital” (Organización Mundial de Comercio, 2018, pág. 2). Un tercer punto es la transferencia forzosa de tecnología en ocasión del comercio electrónico, respecto de la cual algunos miembros postulan su prohibición.

Otro capítulo dentro de las negociaciones avanzadas hasta ahora lo constituye la infraestructura necesaria para el comercio electrónico. Ello tiene como eje la reducción de la brecha digital mediante el abordaje de “las cuestiones y los sectores que contribuyen al desarrollo del comercio de mercancías y servicios directamente relacionados con las actividades de comercio elec-

trónico” (Organización Mundial de Comercio, 2019, pág. 2). Para algunos miembros en este punto la negociación de comercio electrónico debe articularse con una apertura del sector telecomunicaciones en el Acuerdo General de Servicios; otros solo han realizado expresiones declarativas al respecto.

Las cuestiones de seguridad son uno de los capítulos más controversiales dentro de la negociación, entrando en tensión la liberalización del sector versus cuestiones relativas a la soberanía nacional. Por un lado, se plantea cuál es el efecto que genera sobre el desarrollo del comercio electrónico la introducción obligatoria por un Estado de determinadas tecnologías (como la de encriptación) vis a vis cuál es su impacto sobre la (in)seguridad ciudadana. Por otro lado, debaten los países miembro qué atributos necesitan los Estados para garantizar su ciberseguridad, sin convertirse en prácticas restrictivas y distorsivas del comercio.

La complejidad del abordaje de las negociaciones del comercio electrónico se amplía cuando emergen otras cuestiones no comerciales vinculadas, como por ejemplo qué principios deben regular la provisión de internet –entendiendo a este como un soporte necesario del comercio electrónico, algunos países han instado a que la negociación de comercio electrónico sirva para respaldar el principio de un Internet abierto y neutro–; o bien, de qué forma deben administrar los gobiernos su información –si deben o no, a través de sus compromisos en comercio electrónico adoptar portales públicos de datos abiertos–.

A la par de estos debates tiene lugar la discusión por la moratoria que ha venido renovándose desde 1998. En este punto los consensos son más exigüos. Mientras que algunos miembros se muestran proclives a su extensión en el tiempo –hasta ahora, la moratoria se ha ido prorrogando periódicamente– otros países –fundamentalmente India y Sudáfrica– sostienen la necesidad de reexaminar las repercusiones de dicha medida. Según estos dos países la moratoria tiene un efecto negativo desde la perspectiva del desarrollo en razón de los ingresos no percibidos en el marco del crecimiento del comercio electrónico, por un lado, y de los efectos de la creciente difusión de la tecnología de fabricación aditiva mediante la impresión 3D. Sostienen que “a medida que más productos, comercializados actualmente de forma física, se digitalicen y suministren mediante las transmisiones electrónicas, la moratoria sobre los derechos de aduana ocasionaría una mayor pérdida de ingresos” (Organización Mundial de Comercio, 2019, pág 2). El otro punto es la definición de qué se entiende por “Transmisiones electrónicas” dentro de la moratoria, dados los cambios tecnológicos y el vacío existente al respecto en los demás

documentos OMC. Los que favorecen la moratoria, en cambio, sostienen que “dar carácter permanente a la moratoria ofrecería seguridad y previsibilidad a las empresas y los consumidores, y estaría en conformidad con el mandato de liberalización del comercio que tiene la OMC” (Organización Mundial de Comercio, 2018, pág 3)

Desde la reunión de Davos en enero 2019 al receso estival en Ginebra, se realizaron encuentros en marzo, mayo, junio y julio y se han presentado más de 40 comunicaciones por parte de los integrantes del grupo que han contribuido a continuar impulsando la negociación.

1.2 Reglamentación nacional en servicios

La reglamentación nacional es uno de los pilares de las negociaciones de servicios, siendo parte del mandato que figura en el párrafo 4 del artículo VI del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios¹⁰. Para su abordaje en 1999 se estableció un Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional. Al establecer este grupo

...los negociadores del AGCS reconocieron que incluso si los Miembros respetan sus obligaciones de acceso a los mercados en materia de servicios, e incluso si adoptan procedimientos y prescripciones no discriminatorios en relación con las licencias, los títulos de aptitud y las normas técnicas, esas medidas pueden a pesar de todo actuar como obstáculos al comercio de servicios. Por ejemplo, los procedimientos de obtención de licencias demasiado largos, complejos y poco transparentes pueden disuadir a los proveedores extranjeros de servicios de acceder a los mercados de otros Miembros de la OMC. Las autoridades que gestionan los títulos de apti-

¹⁰ El artículo VI estipula que “En los sectores en los que se contraigan compromisos específicos, cada Miembro se asegurará de que todas las medidas de aplicación general que afecten al comercio de servicios sean administradas de manera razonable, objetiva e imparcial” (Organización Mundial de Comercio). En su párrafo 4 señala que “Con objeto de asegurarse de que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, las normas técnicas y las prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios, el Consejo del Comercio de Servicios, por medio de los órganos apropiados que establezca, elaborará las disciplinas necesarias. Dichas disciplinas tendrán la finalidad de garantizar que esas prescripciones, entre otras cosas: a) se basen en criterios objetivos y transparentes, como la competencia y la capacidad de suministrar el servicio; b) no sean más gravosas de lo necesario para asegurar la calidad del servicio; c) en el caso de los procedimientos en materia de licencias, no constituyan de por sí una restricción al suministro del servicio” (Organización Mundial de Comercio).

tud no basándose en criterios objetivos y transparentes pueden practicar de este modo un proteccionismo encubierto. [...] Las negociaciones sobre las disciplinas brindan la posibilidad a abordar y prevenir esas prácticas de reglamentación no deseadas. Al mismo tiempo, los países en desarrollo Miembros que no cuentan con marcos reglamentarios establecidos para determinados sectores de servicios pueden beneficiarse de la orientación y la asistencia técnica provistas sobre la base de las futuras disciplinas. (Organización Mundial de Comercio, 1999, pág. 1)

En el marco de la Ronda Doha los países habían acordado avanzar en la elaboración de una serie de disciplinas horizontales sobre la reglamentación nacional. El mandato refiere a la elaboración de disciplinas sobre cinco esferas específicas, a saber: las prescripciones en materia de licencias, los procedimientos en materia de licencias, las prescripciones en materia de títulos de aptitud, los procedimientos en materia de títulos de aptitud y las normas técnicas. En 2011 el reporte del presidente de las negociaciones mostró el avance de las negociaciones, pero luego de ello el ritmo de abordaje de la cuestión se fue reduciendo.

En la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, un grupo de 32 países¹¹, firmó una Declaración Ministerial Conjunta cuya meta fue reactivar las negociaciones en el marco del grupo de trabajo. La negociación apunta a:

...una reducción de los trámites burocráticos, la racionalización de los procedimientos en materia de títulos de aptitud y licencias y una mayor transparencia. La propuesta prevé la prestación de asistencia técnica y de apoyo a la creación de capacidad específicos con el fin de fortalecer las capacidades institucionales y reglamentarias para respaldar la aplicación, así como de ayudar a los países en desarrollo y los PMA a desarrollar su capacidad de oferta de servicios y a cumplir las prescripciones reglamentarias en los mercados de exportación (Organización Mundial del Comercio, 2017, pág 1)

¹¹ La siguiente comunicación, de fecha 13 de diciembre de 2017, se distribuye a petición de las delegaciones de Albania, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, China, Colombia; Costa Rica, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Hong Kong, China, Indonesia, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, México, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, República de Corea, República de Kazajstán, República de Moldava, Singapur, Suiza, Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu, Turquía, Ucrania, Unión Europea y Uruguay.

A la par de este grupo de países conocido como copatrocinadores de la declaración conjunta, India ha sido el miembro más activo en el impulso de las negociaciones en cuestión, con una intensa presentación de documentos y propuestas. El punto clave para la India es la manera en que las disciplinas pueden incidir en el modo 4 (el cual es considerado de especial relevancia para los países en desarrollo)¹².

Al igual que en el caso del comercio electrónico, parte de los avances en este tema de negociaciones derivan de los marcos normativos de los acuerdos comerciales regionales. En particular, la región de APEC ha incorporado en 2018 una serie de “Principios no vinculantes del APEC sobre la reglamentación nacional del sector de los servicios” cuyos países miembros han propuesto considerar en la OMC. Sin embargo, para India es preciso elaborar un marco específico puesto que “el mandato del párrafo 4 del artículo VI del AGCS no podía utilizarse para multilateralizar un modelo particular desarrollado en el contexto de algunos acuerdos comerciales regionales” (Organización Mundial de Comercio, 2019, pág 3).

El ritmo de estas negociaciones ha sido menor que el de las negociaciones sobre comercio electrónico, pero aun así destacado en los reportes del Consejo General y referido como uno de los posibles resultados de la 12^o Conferencia Ministerial. En su conjunto se trata de una serie de “buenas prácticas” que no encontrarían demasiadas dificultades entre la membresía de la organización.

1.3 Facilitación de inversiones

La tercera de las iniciativas conjuntas es la de facilitación de las inversiones. Las inversiones dentro de la OMC están contempladas en dos instrumentos: por un lado, el modo tres del Acuerdo General de Comercio de Servicios y, por el otro, el Acuerdo de Medidas en materia de Inversiones relacionadas al Comercio. Si bien estos dos documentos extienden los principios de Trato Nacional y de Nación Más Favorecida sobre algunos componentes de la inversión, es menester reconocer que la regulación en materia de inversiones ha quedado por fuera del régimen multilateral de comercio, canalizándose a través del Tratados Bilaterales de Inversión.

¹² Véase por ejemplo la comunicación distribuida por India “Párrafo 4 del artículo VI del AGCS - Disciplinas para el suministro de servicios mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de otro Miembro” (documento S/WPDR/W/61, de fecha 26 de noviembre de 2018).

La facilitación de inversiones comenzó a ganar peso en la agenda global en el año 2016 cuando, bajo la presidencia de China del G20, se creó el Grupo de Trabajo de Comercio e Inversiones (Novik y De Crombrugge, 2018). Posteriormente, a principios de 2017 el tema continuó en la OMC con la creación de un “Diálogo Informal sobre la Facilitación de Inversiones para el Desarrollo”¹³. Durante ese año, se realizaron siete reuniones informales y un Foro de Alto Nivel –“Foro de Alto Nivel sobre Facilitación del Comercio y de las Inversiones para el Desarrollo”– celebrado en Abuja (Nigeria) los días 2 y 3 de noviembre de 2017¹⁴. Estas reuniones dispusieron el escenario para que en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires se aprobara una Declaración Conjunta sobre la Facilitación de Inversiones para el Desarrollo (WT/MIN(17)/59). El tema era impulsado fundamentalmente por países en desarrollo¹⁵.

En esta Declaración, los países firmantes¹⁶ pedían que se iniciaran “debates estructurados con el objetivo de elaborar un marco multilateral sobre la facilitación de las inversiones”. La delimitación respecto de qué era y qué no facilitación de inversiones y qué era lo que podría hacer la OMC respecto de esta era lo que habían cubierto el grueso de los debates de dicho año y

¹³ Este diálogo fue propuesto por Argentina, el Brasil, China, Colombia, Hong Kong, China, México, Nigeria, y el Pakistán, conforme se refleja en el documento JOB/GC/122 de abril de 2017.

¹⁴ Conforme al documentación revisada “uno de los principales objetivos del Foro de Alto Nivel fue examinar de qué forma la OMC podría contribuir a facilitar las inversiones necesarias –y el comercio– elaborando estrategias multilaterales para mejorar la transparencia, reducir las trabas burocráticas, simplificar los procedimientos y reforzar la cooperación internacional, con miras a incrementar las inversiones sostenibles y orientadas al desarrollo [...] los participantes instaron a los Miembros de la OMC a entablar debates más específicos destinados a crear un marco multilateral de facilitación de las inversiones para el desarrollo. También instaron a la OMC a cooperar estrechamente con otras organizaciones internacionales pertinentes, [...] para adoptar enfoques mutuamente complementarios y orientados al desarrollo” (Organización Mundial de Comercio, 2017).

¹⁵ La oposición al avance de la agenda se concentraba también entre países en desarrollo: el Grupo Africano y la India, los que buscaban preservar la centralidad de los temas de la Ronda Doha.

¹⁶ Argentina, Australia, Benín, Brasil, Camboya, Canadá, Chile, China, Colombia, Corea, República de Costa Rica, El Salvador, Federación de Rusia, Guatemala, Guinea, Honduras, Hong Kong, China, Japón, Kazajstán, Kuwait, Estado de Liberia, Macao, China, Malasia, México, Moldava, República de Montenegro, Myanmar, Nueva Zelandia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Qatar, República Democrática Popular Lao, República Kirguisa, Singapur, Suiza, Tayikistán, Togo, Unión Europea y Uruguay.

lo que se buscaría avanzar en los debates. Por ejemplo, sobre la base conceptual de la UNCTAD¹⁷, Argentina y Brasil aludían con este término al “conjunto de medidas normativas y actividades encaminadas a que sea más fácil para los inversores establecer, mantener y ampliar sus inversiones en los países receptores, así como llevar a cabo sus actividades cotidianas” (Organización Mundial de Comercio, 2017, pág 1). Para China debían incorporarse “elementos tales como la mejora de la transparencia, la simplificación de los procedimientos administrativos y la intensificación de la cooperación internacional, pero respetando debidamente el derecho de los Miembros a reglamentar” (Organización Mundial de Comercio, 2019, pág. 7). Cuestiones como el acceso a mercados, la protección de las inversiones y la solución de diferencias entre inversores y Estados quedan fuera del mandato propuesto en la Declaración Ministerial. Por su parte, se explicita la incorporación del trato especial y diferenciado y de la asistencia técnica para la concreción de los objetivos propuestos, tomando como modelo el formato “flexible y adaptable” del Acuerdo de Facilitación del Comercio (Organización Mundial de Comercio, 2017). El formato de negociación sería –al menos por el momento– plurilateral.

Para el desarrollo de las negociaciones los miembros elaboraron una Lista de cuestiones con posibles elementos de un marco multilateral, a la vez que intercambiaron ejemplos de cómo podrían seguir desarrollándose los posibles elementos de un marco multilateral. La primera de las cuestiones fue la de la “transparencia y previsibilidad en las medidas en materia de inversiones”: cómo se publican las medidas de cada país, cómo se notifican ante la OMC, si hay excepciones específicas, etc. En segundo lugar, los “elementos destinados a racionalizar y agilizar los procedimientos y requisitos administrativos”, como los procedimientos y requisitos de documentación, los plazos de esos procedimientos, el tratamiento que deben recibir las solicitudes incompletas, los derechos y cargas percibidos por las autoridades en relación con una solicitud y autorización, la existencia de exámenes regulares de los procedimientos y requisitos administrativos, la utilización de las TICs y los tipos de mecanismos de ventanilla única, la incorporación de mecanismos para los servicios de coordinación/punto de contacto/mediador. El tercer conjunto de temas es el de “elementos destinados a aumentar la cooperación internacional, el intercambio de información y el intercambio

¹⁷ Este se remonta a su vez al Marco de Políticas de Inversiones para el Desarrollo Sostenible, lanzado en la Conferencia de Addis Ababa de 2015.

de buenas prácticas”. Seguidamente, los miembros abordaron la “dimensión del desarrollo”, incluido en ello las dificultades de los PED y PMA, el intercambio de buenas prácticas, el trato especial y diferenciado, la asistencia técnica y creación de capacidad”. Por último se consideraron “otras cuestiones transversales”, como mecanismos institucionales para mejorar la coordinación con las autoridades de los distintos niveles de gobierno, así como cuál sería el alcance del marco multilateral, la no discriminación, las cláusulas de máximo desempeño y la relación con las MIPYMES y el empoderamiento de las mujeres. (Organización Mundial de Comercio, 2019).

La mayoría de las propuestas y reportes revistió el carácter de documentos reservados. No obstante, los documentos públicos dan cuenta de un progreso notable en la negociación. En total en esta serie de reuniones se presentaron más de 40 escritos, en los que se identificaron varios núcleos en común. Ello llevó a que se acordase, en julio de 2019, pasar al debate basado en textos, y que existiera cierta expectativa de obtener “posibles resultados para la Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC en 2020” (Organización Mundial de Comercio, 2019).

1.4 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Otro de los tópicos abordados en la nueva agenda de la OMC, en el marco de las iniciativas conjuntas, es el de las micro, pequeñas y medianas empresas (MINIPYME) en el comercio internacional. Este tema fue propuesto por primera vez por Filipinas en el año 2015 (Hannah, Scott y Wilkinson, 2018). En mayo de 2017 se formó un grupo de “amigos de las PyMEs” que contribuyó al desarrollo de esta iniciativa. Este tema se planteó en la XI Conferencia Ministerial, decidiéndose en dicha ocasión la creación de un Grupo de Trabajo, por impulso de 88 países miembros¹⁸. Estos países se plantearon como obje-

¹⁸ El Grupo de Trabajo Informal sobre las MIPYME está compuesto por 60 Miembros (88 si se contabiliza por separado a los Estados miembros de la UE): Afganistán, Albania, Antigua y Barbuda, Argentina, Australia, Belice, Brasil, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Dominica, Ecuador, El Salvador, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Filipinas, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Hong Kong, China, Islandia, Israel, Japón, Kazajstán, Kenia, Liechtenstein, Malasia, México, Montenegro, Myanmar, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Qatar, Reino de Bahréin, República de Corea, República de Moldava, República Democrática Popular Lao, República Dominicana, República Kirguisa, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Singapur, Suiza, Taipéi Chino, Turquía, Unión Europea, Uruguay y Viet Nam. En diciembre 2018 se sumó Armenia como 89° miembro.

tivo “examinar e identificar ‘soluciones horizontales y no discriminatorias’ para mejorar la participación de las MIPYME en el comercio internacional, teniendo en cuenta las necesidades específicas de los países en desarrollo.” (Organización Mundial de Comercio, 2017, pág. 1). Se trata de contribuir a alcanzar “un resultado multilateral destinado al establecimiento de un programa de trabajo formal sobre las MIPYME en la próxima Conferencia Ministerial.” (Organización Mundial de Comercio, 2017, pág. 2)

Durante la labor del grupo de trabajo de 2018 y 2019, guiada por Chile y Uruguay, se realizaron estudios exploratorios y debates en torno a cuáles son las trabas que este tipo de empresas encuentran en el comercio internacional y que pueden hacer los países miembros, en el marco de la OMC, para mejorar dicha situación.

El diagnóstico de partida era, en efecto, que “el papel que desempeñan las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYME) en las economías nacionales de los Miembros de la OMC, que no es proporcional a su participación en el comercio internacional” (Organización Mundial de Comercio, 2017).

En el trabajo de diagnóstico, la transparencia y el acceso a la información fueron identificados como uno de los núcleos de variables que determinan el papel de estas empresas en el comercio. En segundo término se detectaron las cuestiones de infraestructura y, finalmente, las de acceso al financiamiento¹⁹. Al analizar los acuerdos comerciales regionales se observó que en estos, las medidas relativas a las MIPYME se agrupaban en torno a cuatro categorías: cooperación, compras gubernamentales, inversiones y comercio electrónico²⁰.

Sin tener aún una dinámica de negociación propiamente dicha, se esbozan en los documentos analizados algunas propuestas. Países como Canadá, Brasil y Argentina están impulsando que los exámenes de políticas comerciales incorporen secciones específicas relativas a las MIPYME²¹. Otros elementos que se reiteran en distintos documentos son los de las ventajas que repre-

¹⁹ Estos debates fueron centrales en la “tercera sesión temática abierta sobre la mejora del acceso a la información para las MIPYME” de marzo de 2019 (Organización Mundial de Comercio, 2019).

²⁰ La Secretaría de la OMC realizó un informe en el cual analizó la letra de 312 acuerdos comerciales regionales, notificados ante la OMC. De éstos, 166 tenían medidas relativas a las MIPYME (Organización Mundial de Comercio, 2019).

²¹ La propuesta se ha circulado como documento INF/MSME/W/1/Rev.1

sentan las ventanillas únicas como modalidad que favorezca la gestión de las MIPYME. Asimismo, se plantea como conveniente que la información destinada a estas empresas se presente en los idiomas nacionales y que se incorpore un “punto de contacto nacional sobre las MIPYME” a los fines de facilitar las gestiones de estas. Para ello, los debates plantean la formación y asistencia técnica como pieza fundamental para una política pública para MIPYMES y comercio internacional (Organización Mundial de Comercio, 2019). Simplificar los trámites administrativos –eliminando por ejemplo algunos documentos– fue otra de las propuestas. En este caso, se argumentó que “dado que los costos fijos son elevados para las MIPYME [...] [se recomendaba] simplificar las prescripciones nacionales examinando los documentos que pueden ser inútiles, ofreciendo herramientas digitales para los procedimientos comerciales y estudiando la posibilidad de aplicar procesos distintos para los envíos urgentes” (Organización Mundial de Comercio, 2019). Dentro de la propia OMC se propuso incorporar un portal web tanto para gobiernos como para empresas, con información relevante y buenas prácticas para el comercio internacional²².

Una última cuestión ha sido la de incorporar un compromiso de “*de minimis*”. Este concepto alude a un valor o cantidad mínima de bienes a la que se exime del pago de aranceles e impuestos. Se trata de una práctica que tiene como meta reducir los costos y contribuir a la facilitación del comercio. Se argumenta que este tipo de medias tiene un impacto mayor sobre las MIPYMES que sobre cualquier otro actor en el comercio internacional y de allí su relevancia (Organización Mundial de Comercio, 2019).

Cabe señalar que el trabajo del Grupo Informal ha consultado entre otros con el grupo de Comercio, Deuda y Finanzas y con el de Facilitación de las Inversiones. Por su parte, en el abordaje de las políticas hacia MIPYMES la OMC ha establecido vínculos de cooperación con otras organizaciones internacionales, como UNCTAD y el ITC. Estas tres organizaciones crearon, por ejemplo, el Servicio de Asistencia al Comercio Mundial.

1.5 Comercio y género

El último de los tópicos comprendidos en la nueva agenda de la OMC apunta al rol de las mujeres en el comercio internacional. Se trata de un tema que ha

²² Esta propuesta fue presentada por México, por Guatemala y el Uruguay (INF/MSME/W/3/Rev.1). Por su parte, el ITC –en conjunto con OMC y UNCTAD– desarrolla el Servicio de Asistencia al Comercio Mundial, mediante una plataforma web.

cobrado dinamismo en la agenda internacional, especialmente a partir de los objetivos del desarrollo sostenible de la Agenda 2030²³, que no solo se manifiesta en la OMC, sino también en otros espacios de la arena internacional como el del G20.

El tema ya era parte del Foro Público de la OMC desde el año 2001. En diciembre de 2016, bajo los auspicios del *International Gender Champions Geneva* (IGCG) se había creado un grupo de trabajo, a modo de red informal, que contribuyó a posicionar el tema. En junio de 2017, la OMC nombró por primera vez a una Coordinadora de Cuestiones de Género, con cuatro tareas a cargo: (a) aumentar la sensibilización sobre la relación entre el comercio y el género; (b) facilitar las iniciativas de los Miembros de la OMC en este ámbito; (c) generar nuevos datos sobre el impacto del comercio en las mujeres; (d) impartir formación a funcionarios públicos y a mujeres empresarias.

La “Declaración conjunta sobre Comercio y Empoderamiento Económico de las Mujeres con ocasión de la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires en diciembre 2017” se enmarca dentro de esta evolución donde la temática fue ganando lugar dentro de la agenda de la Organización. El documento, elaborado en los márgenes de la Conferencia Ministerial, fue suscrito inicialmente por 118 países y actualmente forman parte de este 126 miembros (Organización Mundial de Comercio, 2019).

En este los países miembros se comprometieron a realizar acciones que incrementaran la conciencia respecto de los efectos del comercio y de las políticas comerciales sobre el rol de las mujeres. Por ejemplo, se propuso incluir, de manera voluntaria, en sus reportes del Examen de Política Comercial una sección específica relativa a las políticas y programas destinados a fomentar la participación de mujeres en el comercio²⁴. Asimismo, establecieron compromisos para compartir información y estadísticas relativas a género y comercio. Los firmantes dispusieron un compromiso para “Trabajar unidos en la OMC para eliminar las barreras en el empoderamiento económico de las mujeres y aumentar su participación en el comercio”. En esto –y a semejan-

²³ El Objetivo 5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, es lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

²⁴ A septiembre de 2019 la Unión Europea, Islandia, Gambia, Montenegro, Filipinas y Colombia habían incluido en sus informes una alusión específica a los programas de género y comercio. No obstante, según Der Boghossian (2019) en los informes de política comercial de los últimos 4 años se puede identificar una mención a al menos una política comercial dirigida a empoderar mujeres en el 70% de los reportes –sobre un total de 111 países–.

za de lo sucedido con otros de los nuevos temas— los acuerdos comerciales regionales han servido de guía, siendo mencionados por ejemplo el acuerdo entre Canadá-Chile y Chile-Uruguay (Hannah, Scott y Wilkinson, 2018).

En lo que este tema se diferencia de las *Joint Initiatives* en cambio es en el hecho de que en la Declaración no se dispuso la creación de un grupo de trabajo ni se pautó el inicio de negociaciones propiamente dichas, sino que se acordó una agenda de actividades como seminarios y capacitaciones, con miras a incrementar la conciencia y conocimiento respecto de la vinculación de las políticas de género, el empoderamiento de las mujeres y el comercio. Se destaca por su carácter informal, por la interacción con otro tipo de actores como organizaciones internacionales y grupos no gubernamentales y por el carácter voluntario de los compromisos y acciones que contiene.

La cuestión presenta un abordaje diferente a la modalidad tradicional de las negociaciones OMC (Zhuawu, 2018); no obstante, se reconoce que “puede tener un efecto social y económico enorme. Según un estudio de McKinsey, eliminar la brecha de género podría añadir al menos USD 12 billones al PIB mundial para 2025”.

Conforme los analistas, los efectos de la declaración han sido, hasta el momento, simbólicos, pero no por ello menos importantes. El punto central es haber puesto en cuestión el hecho de que comercio y género no eran dos asuntos vinculados —y que por lo tanto la OMC no debería versar sobre este tópico— (Ministerio de RREE de Holanda, Organización Mundial de Comercio, Grupo Banco Mundial, 2019). Se sostiene que se trata de una relación de doble vía en la que las disparidades de género tienden a impactar en el comercio, a la vez que este tiende a afectar las posiciones económicas relativas de hombres y mujeres. Por ejemplo “las exportaciones pueden abrir nuevos mercados para mujeres emprendedoras y pueden ser una fuente de empleo formal para las trabajadoras; Sin embargo, las mujeres también pueden verse afectadas negativamente, ya sea como empleadas o como productoras, si las importaciones desplazan a la producción nacional en sectores intensivos en trabajo femenino” (UNCTAD, 2019).

Mientras que esta vinculación ha sido cuestionada por algunos miembros, para otros se trata de un tema en los que la OMC debe incorporarse como ámbito de gobernanza. El trabajo entre 2017 y 2019 se ha centrado en la elaboración y análisis de datos y en la realización de capacitaciones y actividades de intercambio de experiencias entre los países miembros. Un punto señalado como debilidad por parte del equipo a cargo ha sido la no participación de

países grandes como EEUU, Sudáfrica o India, aunque se ha remarcado que estos países tampoco han buscado obstaculizar el trabajo del área de género y comercio.

2. Impactos y perspectivas de la nueva agenda

Las *Joint Initiatives* son un elemento novedoso en la agenda de las negociaciones multilaterales de comercio, tanto por los temas que incluyen como por la modalidad con la que se los aborda.

En cuanto a los temas, la nueva agenda muestra una cierta capacidad de adaptación de la Organización –en la voluntad de los países miembros– a las demandas del siglo XXI en un doble sentido. La OMC se *aggiorna* por un lado al imperativo tecnológico y la demanda de los agentes económicos, destacándose en este sentido la centralidad y dinamismo del comercio electrónico, y en menor medida, también de facilitación de inversiones como temas centrales para el comercio internacional actual. La OMC muestra en este nuevo enfoque también una cierta respuesta a las demandas por mayor legitimidad económica y social en la globalización, abordando entonces temas como MIPYMES y Género. En todos los casos se trata de la ampliación del alcance de la OMC a una definición mucho más amplia respecto de qué es la política comercial y sus efectos. Se trata incluso de temáticas en las que la mayoría de los gobiernos a nivel nacional aún no tienen una política o legislación definida. Las experiencias más significativas provienen de acuerdos comerciales regionales de tipos profundos, que buscan posicionarse como *templates* en el escenario multilateral.

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 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 autoridad –*actorness*– en el plano internacional²⁵.

²⁵ Ello tiene implicancias relevantes para el diseño institucional, las cuales requieren de una profundización de las investigaciones en tal sentido.

En cuanto a los países detrás de las iniciativas, se aprecia un desvanecimiento de la tradicional distinción entre países en desarrollo y países desarrollados respecto del abordaje de la vieja agenda vis a vis los nuevos temas. Las coaliciones son particulares de cada una de las *Joint Initiatives*, no presentándose coaliciones de tipo de bloque²⁶. Los países en desarrollo tienen presencia en todas ellas y son incluso impulsores de algunos de los temas. En todas las iniciativas ha tenido participación Argentina, como anfitrión de la Conferencia Ministerial, así como Brasil. También en todas las iniciativas ha sido parte China y la Unión Europea. En cambio, EEUU solo ha participado en las negociaciones de comercio electrónico. El Grupo Africano e India han tendido, por su parte, a objetar el progreso de las conversaciones de las iniciativas conjuntas, reclamando el foco de la atención en la agenda pendiente de la Ronda Doha. La excepción en ello es la regulación doméstica de servicios, que se entiende como parte del mandato dinámico del GATS.

Como señalan Hannah, Scott y Wilkinson (2018) y Zelicovich (2019), dada esta distribución de actores e intereses, y dado el contexto de crisis de globalización, el plurilateralismo parece ser la única vía posible para que la OMC aborde nuevos temas de negociación²⁷. Ninguna de las negociaciones aspira a ser plurilateral por elección, sino que esta modalidad se presenta como la única vía posible dadas las restricciones del contexto. A futuro, sin embargo, no es claro si las conversaciones y negociaciones buscarán obtener un mandato multilateral; si, por el contrario, buscarán posicionarse como un acuerdo plurilateral en el marco del Acuerdo de Marrakech²⁸ —en cuyo caso es confuso cuál sería el incentivo de los países que no son parte de las *Joint Initiatives* para brindar su acuerdo—; o si se tratará de una nueva modalidad ad hoc.

Aún con este margen de incertidumbre, es menester notar que este foro —central en el diseño del Orden Liberal Internacional y cuestionado por su falta de resultados como ámbito de negociaciones— sigue siendo el ámbito elegido por los países miembros a la hora de buscar una cooperación institucionali-

²⁶ Para una tipología de coaliciones negociadoras en la OMC véase Narlikar (2005).

²⁷ Para Bacchus esta apuesta por una dinámica plurilateral es solo transitoria; más bien una herramienta procedimental para arribar a acuerdos que ambicionan ser multilaterales, pero están constreñidos para lograr dicha meta (Bacchus, 2018).

²⁸ Este acuerdo establece que para adoptar una decisión relativa a la adopción de un acuerdo plurilateral, se requiere el consenso de los miembros. Se estipula además que “Los Acuerdos Comerciales Plurilaterales no crean obligaciones ni derechos para los Miembros que no los hayan aceptado”.

zada para las relaciones comerciales internacionales. Conforme lo analizado, el desarrollo de las *Joint Initiatives* entre 2017 y 2019 contribuyen a los dos argumentos planteados a inicio de este trabajo: por un lado, que existe una puesta en valor de la Organización Mundial de Comercio como el mejor escenario para la cooperación y coordinación de la regulación del comercio internacional –y que esa demanda sigue existiendo–; y por otro lado, que se ponen de manifiesto algunas novedades: un esquema fragmentado en cuanto al abordaje de los temas abarcados y ya no un paquete de temáticas conjuntas, una dinámica plurilateral y de múltiples velocidades en la modalidad de aplicación, y una mayor presencia de la propia OMC como actor en la arena internacional. Así, la OMC lejos de desvanecerse parece esbozar un nuevo rol en el marco de la crisis de globalización. ☞

Referencias bibliográficas

- BACCHUS, J. (2018, May 8). Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The future of the World Trade Organization. *CATO Institute Policy Analysis* (841), 1-16. <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-841-updated.pdf>
- BOGHOSSIAN, A. (2019). *Trade policies supporting women's economic empowerment: trends in WTO members*. WTO Economic Research and Statistics Division.
- BOUZAS, R., Y 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.
- HANNAH, E., SCOTT, J., Y WILKINSON, R. (2018). The WTO in Buenos Aires: The outcome and its significance for the future of the multilateral trading system. *World Economy*, 41(10), 1-21. <https://doi.org/10.1111/twec.12657>
- HOEKMAN, B. (2019). Urgent and Important: Improving WTO Performance by Revisiting Working Practices. *Journal of World Trade*, 53(3), 373-394. http://respect.eui.eu/wp-content/uploads/sites/6/2019/04/Hoekman_WTO_Reform_JWT_pre-publication-version.pdf
- ICTSD. (2017, 12 14). “Ministerial de la OMC: en un hito para las negociaciones, coaliciones definen planes para avanzar en nuevos temas”. BRIDGES NETWORK. Boletín Especial Puentes. Informes de la Undécima Conferencia Ministerial.
- IKENBERRY, J. (2019). *The future of the Liberal World Order*. Foreign Affairs.
- MAKUC, A., OCHOA, R., Y SABSAY. FALTA INICIAL (2018). Argentina frente a la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio y el Grupo de los 20. *Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación*. Documento de trabajo n°7.

- MINISTERIO DE RREE DE HOLANDA, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO, GRUPO BANCO MUNDIAL. (2019). The Buenos Aires Declaration on Women and Trade at year one. Ministerio de RREE de Holanda, Organización Mundial de Comercio, Grupo Banco Mundial.
- NARLIKAR, A. (2005). *Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO*. Latin American Trade Network.
- NOVIK, A., y DE CROMBRUGGHE, A. (2018). *Towards an International Framework for Investment Facilitation*. OECD. <https://www.oecd.org/investment/Towards-an-international-framework-for-investment-facilitation.pdf>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2017). Declaración Ministerial Conjunta relativa al Establecimiento de un Programa de Trabajo Informal de la OMC sobre las MIPYME. WT/MIN(17)/58/rev1. Buenos Aires: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2017). Declaración Ministerial Conjunta sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo (WT/MIN(17)/59). Buenos Aires: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2017). Fortalecer la Integración de África en la Economía Mundial mediante la Facilitación del Comercio y de las Inversiones para el Desarrollo. Declaración de Abuja. (WT/GC/186). Buenos Aires: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2017). Posibles elemento de un instrumento de la OMC sobre Facilitación de las Inversiones. Comunicación de la Argentina y el Brasil. (JOB/GC/124). Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2018). Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico. Comercio Electrónico y Derecho de Autor. Comunicación del Brasil. INF/ECOM/16. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2018). Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico. Posibles elementos de los trabajos exploratorios sobre el comercio electrónico y el desarrollo. Comunicación de Singapur. INF/ECOM/6. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Debates Estructurados sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo en la OMC. Reunión del 18 de julio de 2019. Balance y Próximas Etapas. Resumen de los debates preparado por el Coordinador. INF/IFD/R/5. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Debates estructurados sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo. Calendario de Reuniones. INF/IFD/W/3/Rev.1. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019, 07 3). El Director General Azevêdo dice que es necesario seguir trabajando para superar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres empresarias. Recuperado de Organización Mundial de Comercio: https://www.wto.org/spanish/news_s/spra_s/spra275_s.htm
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Grupo de Trabajo Informal sobre las MIPYME. Cuarta sesión temática abierta. Facilitación del comercio para las MIPYME: Conclusiones fundamentales y próximas etapas. INF/MSME/R/4. Ginebra: OMC.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Grupo de Trabajo Informal sobre las MIPYME. Tercera sesión temática abierta sobre la mejora del acceso a la información para las MIPYME: Conclusiones y próximas etapas. INF/MSME/R/3. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Informal Working Group on MSMES. Background note on the de minimis level. INF/MSME/W/4. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Informal Working Group on MSMES. MSME-Related Language in regional trade agreements. INF/MSME/W/6. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Negociaciones de la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio. Elementos de un posible enfoque en el marco de la Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico. Comunicación de la Argentina, Colombia y Costa Rica. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico. La moratoria relativa al comercio electrónico y sus consecuencias para los países en desarrollo. Comunicación de India y Sudáfrica. WT/GC/W/774. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Propuesta de China sobre la Reforma de la OMC. WT/GC/W/773. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019, febrero 13). S/WPDR/M/74 - Informe de la reunión celebrada el día 5 de diciembre de 2018.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). Sesión Temática Abierta sobre la Mejora de Acceso a la Información para las MIPYME: conclusiones y próximas etapas. INF/MSME/R/1/Rev1. Ginebra: OMC.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (2019). World Trade Statistical Review 2018. Ginebra: OMC. Recuperado de https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. (n.d.). Negociaciones de la OMC relativas a las disciplinas sobre la reglamentación nacional. Recuperado de Organización Mundial de Comercio: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/dom_reg_negs_s.htm
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (1998, septiembre 30). WT/L/274 Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (2017, diciembre 13). Declaración Conjunta sobre el Comercio Electrónico. WT/MIN(17)/60.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. (2017, diciembre 13). WT/MIN(17)/7/Rev.2 Disciplinas sobre la reglamentación nacional.
- PRIMO BRAGA, C. (2017). The Threat of Economic Disintegration. En C. Primo Braga, y B. Hoekman, *Future of the Global Trade Order*. European University Institute (29-48). IMD; FDC.
- PRIMO BRAGA, C., y HOEKMAN, B. (2017). *Future of the Global Trade Order*. European University Institute; IMD; FDC.

- SANAHUJA, J. (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* (37-68). Ediciones CRIES.
- SCHRODER, Z. (2018). Retos de la Organización Mundial del Comercio como consecuencia de la Undécima Conferencia Ministerial en Buenos Aires. *Agenda Internacional* (36), 151-167.
- UNCTAD. (2019). *Making Trade Policies Gender-Responsive: data requirements, methodological developments and challenge*. United Nations.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. (2017, 10 24). DG Azevêdo: Flexibility and pragmatism essential ahead of MC11. World Trade Organization: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/hod_24oct17_e.htm
- ZELICOVICH, J. (2017). ¿Está viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las Conferencias Ministeriales de Bali y Nairobi. (U. C. Madrid, Ed.) *UNISCI Journal* (44), 137-162. doi:<http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.55782>
- 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>
- ZHUAWU, C. (2018). Women's Economic Empowerment and WTO Trade Negotiations: Potential Implications for LDC, SVEs and SSA countries. *The Commonwealth Trade Hot Topics* (149), 1-6.