



FLACSO
ARGENTINA



CONFERENCIA
MINISTERIAL DE LA OMC

NI SI, NI NO, NI BLANCO NI NEGRO.

Reflexiones latinoamericanas
en ocasión de la M11

Escriben:

Leticia Daibert

Valentina Delich

Alan Fairli

Pablo Iturralde

Carlos Juarez Centeno

Julia Liniado

Doris Lopez

Felipe Muñoz

María Virginia Perrino

Lautaro Ramirez

Julián Rotemberg

Ana Luisa Soares Perez

Raul Tempesta

Vera Thortensen

Miguel Torres Caro

Julieta Zelicovich

Coordinación General y Edición:

Valentina Delich

Cátedra OMC / FLACSO Argentina

Diciembre 2017

Las "Reflexiones latinoamericanas (...)" que aquí se presentan son el resultado de una serie de reuniones que se llevaron a cabo en el marco de un proyecto de colaboración (Run Up Académico hacia el M11) que lideró la Cátedra OMC FLACSO Argentina con la ayuda financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina.

El objetivo de los encuentros fue generar un documento que proveyera reflexiones diversas en sus perspectivas sobre los desafíos y el futuro del multilateralismo para América Latina. No se trata entonces de un documento sobre el M11 ni de un documento técnico sino de reflexionar en ocasión del M11, de aprovechar el M11 como excusa para preguntarnos cómo reparamos, para devolverle operatividad y legitimidad, al sistema multilateral de comercio.

El proyecto se articuló en dos reuniones presenciales en la Sede de la Cátedra OMC – Argentina, anclada en la FLACSO-Argentina, en las cuales se debatió y acordó el perfil del documento a producir, las cuestiones que deberían ser abordadas, los aportes de cada autor y la política de difusión del trabajo. Ambas reuniones tuvieron una sesión abierta al público, en la cual contamos con conferencistas invitados y una sesión cerrada al público, de trabajo entre los participantes.

La primera reunión tuvo lugar en octubre de 2017. La sesión abierta se articuló sobre la base de dos exposiciones intensas y detalladas: la del Prof. Ricardo Carciofi – que se centró en las características del intercambio comercial de América Latina – y la del Prof. Felix Peña – que se centró en las dinámicas negociadoras sobre comercio-.

La exposición de Ricardo Carciofi se tituló "La evolución del comercio exterior de América Latina desde la creación de la OMC". Su presentación recogió y actualizó un trabajo que había desarrollado junto a la Cátedra OMC en el año 2015. El Prof. Carciofi abordó cuestiones tales como la evolución de los flujos comerciales de los países latinoamericanos, presentó datos estadísticos que daban cuenta de los cambios de la demanda, de los destinos de nuestras exportaciones, de su composición, de la evolución de los términos de intercambio, entre otros.

El Prof. Felix Peña a su turno, hizo una presentación basada en un trabajo que había elaborado en el marco de las Cátedras OMC en el año 2015 y que llevó por título "Una mirada hacia el futuro: posibles escenarios en las negociaciones comercia-

les internacionales". El Prof. Peña recorrió algunos cambios estructurales de la sociedad, en particular el impacto de las nuevas tecnologías, las nuevas formas de organización de la producción, el descontento de la sociedad civil con la gobernanza global para luego proceder a un análisis de las posibilidades de articulación de los países de nuestra región para la implementación de sus intereses en ocasión de la Conferencia Ministerial de la OMC.

La segunda reunión presencial se llevó adelante en noviembre de 2017: en esa ocasión la sesión abierta al público estuvo a cargo del Embajador Eduardo Tempone, Director Nacional de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina. Su conferencia se centró en las dinámicas negociadoras y las expectativas de los países de nuestra región relación a la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC. En efecto, la exposición se tituló "Una mirada hacia la M11 desde un punto de vista institucional", realizando un análisis de las oportunidades y desafíos que enfrentan los países de nuestra región para la implementación de su agenda la OMC.

El Emb. Tempone aportó una mirada institucional, detallando las prioridades para los países en desarrollo, pero también las dificultades que enfrentan las negociaciones con países desarrollados.

Luego se procedió en sesión cerrada: en esta ocasión se procedió a presentar la gran mayoría de los trabajos elaborados por los participantes para que se pudiera comentar sobre ellos y así mejorarlos en vistas a su publicación. Adicionalmente, la presentación de los trabajos también sirvió para determinar la manera de presentar articuladamente los mismos en esta publicación.

En este marco, esperamos que las Reflexiones... que aquí se presentan alimenten el pensamiento crítico de muchos otros profesores, investigadores y profesionales, que no participaron de estas reuniones en particular, pero que están interesados en el fortalecimiento de los espacios globales, entre ellos la OMC, donde es posible construir reglas de manera menos asimétrica que en la arena política mundial no institucional.

PRESENTACIÓN

¿Hacia la posglobalización?	5
Carlos Juárez Centeno	
El nuevo multilateralismo se cocina a fuego lento	8
Valentina Delich	
RIP Ronda Doha	10
Julieta Zelicovich	
Es la Agrícola!	14
Lautaro Ramirez	
Las nuevas formas de prestar servicios financieros	17
en la OMC: una necesidad para lograr la inclusión financiera	
Miguel Andrés Torres-Caro	
La multiplicación de los estándares privados	21
de sustentabilidad ¿Hay un rol para la OMC?	
Vera Thorstensen	
La negociación de servicios: una agenda relevante	27
aunque postergada	
Dorotea Lopez G. y Felipe Muñoz N	
El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC:	31
un nuevo comienzo para el multilateralismo en el siglo XXI	
Raúl Leopoldo Tempesta	
Comercio electrónico de bienes y servicios:	36
¿Un nuevo campo de disputas en la OMC?	
María Virginia Perrino	
Propiedad Intelectual: la relevancia del multilateralismo	39
para los países en desarrollo	
Julia Liniado y Julián Rotemberg	
La multilateralización del regionalismo	43
en el marco de cadenas globales de valor	
Alan Fairlie	
El déficit democrático del multilateralismo:	47
participación y legitimidad,	
Ana Luísa Soares Peres	
Reformando la joya de la corona: el sistema de	50
solución de controversias multilateral	
Leticia Daibert	
Paraísos fiscales protegidos por las reglas	54
del comercio internacional	
Pablo J. Iturralde R.	



AUTOR

CARLOS JUÁREZ CENTENO

Profesor titular, investigador y actualmente Director de la Maestría en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Avanzados (CEA), Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Su trabajo se enfoca en las relaciones internacionales desde la perspectiva de los entes subnacionales, el impacto de la globalización, los derechos humanos y los aspectos constitucionales involucrados. Es Vicepresidente del COFEI (Consejo Federal de Estudios Internacionales), ha sido asesor en el del Honorable Senado del Congreso de la Nación Argentina (2010-2016) y actualmente es Asesor de gabinete del Intendente de la Ciudad de Córdoba (2014-2019).

E mail: carlosjuarezcenteno@gmail.com

¿Hacia la posglobalización?

La globalización

Así como los atentados a las Torres Gemelas del 11 de Septiembre de 2001 acabaron con la idea del fin de la historia y el triunfo definitivo de la democracia liberal, la crisis del capitalismo global en 2008 pareciera poner en jaque las estructuras socio-económicas globales. Ello ha llevado a algunos autores a caracterizar esta etapa como de muerte de la globalización (García Linera, 2016) mientras que otros la caracterizan como "posglobalización" (Sanahuja, Baldwin, Rodrick).

De acuerdo a Roberto Russell, globalización, es un concepto "atrapa todo" (...) "que se presta a aplicaciones múltiples y da amplio lugar para confusiones generalizadas. Políticos, economistas, comunicadores sociales y gurúes de distinta especie se refieren a ella en forma cotidiana". Y al analizarla, considera importante distinguir entre la globalización como una situación de la historia de la humanidad, algo así como un nuevo estadio de la condición humana caracterizada por el predominio de comportamientos, relaciones sociales y formas de organización que se definen por contextos específicamente globales. Y perduran, aunque en un lugar secundario, otras relaciones sociales de naturaleza local, nacional y regional.

Entender la globalización como un proceso sería más apropiado, y, en este sentido se puede caracterizar como "el conjunto de fuerzas que contribuyen a la unificación del mundo. Dicho de otro modo, a la formación tanto de un sistema como de una sociedad global".

Como proceso, la globalización ha tenido diferentes fases, las cuales se pueden analizar bajo tres variables: a) su alcance, esto es a los territorios y sociedades comprendidas; b) los niveles de interconexión global que se pueden apreciar; y c) el impacto que puede suponer sobre las funciones del Estado. Las fases que muestra el proceso de la globalización ocurren y se reflejan en un notorio incremento de su alcance y su interconexión así como en su impacto - cada vez más profundo - sobre las capacidades del Estado.

Esto es notorio especialmente para la fase de la globalización que se inicia a mediados del siglo XX, debido a los avances tecnológicos que propiciaron una mayor interdependencia y conectividad en el transporte y las comunicaciones y que influencia el campo de la política, el comercio, las finanzas, las organizaciones, y también aspectos sociales como la ecología, la cultura, las relaciones familiares. Entonces, es un proceso multicausal que se expresa en todos los campos de actividad del hombre. Pero, en su nivel más básico, hay que entenderla como un proceso económico-tecnológico que tiene consecuencias políticas.

Así, en su dimensión económica, la globalización puede ser entendida como una nueva fase de expansión del sistema capitalista que se caracteriza por la apertura de los sistemas económicos nacionales; por el aumento del comercio

internacional; la expansión de los mercados financieros; la reorganización espacial de la producción, la búsqueda permanente de ventajas comparativas y de la competitividad que da prioridad a la innovación tecnológica; la aparición de elevadas tasas de desempleo y el descenso de niveles históricos de remuneraciones; y la formación de polos económicos regionales.

En esta línea de ideas, al haberse establecido estos estándares globales en los métodos de producción técnicos y de comunicación, la globalización económica ha propiciado un alto grado de interdependencia. Como consecuencia de ello, las regulaciones nacionales pasaron a un segundo plano en lo relativo a la protección de los circuitos económicos locales generando un régimen de exclusión de una gran parte de la sociedad mundial.

El globalismo

Sin embargo, resaltamos aquí que el proceso de globalización no podría entenderse sin lo que Ulrich Beck denominó el "globalismo": un proyecto ideológico, que integra tanto el neoliberalismo económico como una visión liberal de la democracia enraizadas en una cosmovisión o Weltanschauung marcadamente occidental, pero con pretensiones de universalismo. En particular, en las últimas tres décadas se observa este rasgo que detecta el sociólogo alemán.

Es lo que otros autores describen como la idea liberal de la globalización entendida como la fase más desarrollada del capitalismo, en palabras de Álvaro García Linera, a la que caracteriza como "El desenfreno por un inminente mundo sin fronteras, la algarabía por la constante jibarización de los Estados-nacionales en nombre de la libertad de empresa y la cuasi religiosa certidumbre de que la sociedad mundial terminaría de cohesionarse como un único espacio económico, financiero y cultural integrado, acaban de derrumbarse ante el enmudecido estupor de las élites globófilas del planeta".

Es decir, los últimos acontecimientos relevantes a nivel mundial, tales como el proceso de Gran Bretaña de salida de la Unión Europea (el denominado Brexit), la victoria electoral del candidato republicano Donald Trump en Estados Unidos (con todas sus ideas y promesas de proteccionismo económico, renuncia a tratados de libre comercio y construcción de murallas fronterizas), como así también numerosos acontecimientos de ataques de carácter terrorista, la guerra en Siria, el estancamiento notorio de las economías de países emergentes, las consecuencias de la grave crisis de los refugiados en Europa, el ascenso de fuerzas políticas de extrema derecha, etcétera, no han hecho más que destruir los cimientos de la mayor idea liberal de nuestros tiempos: la idea de la globalización.

Resulta paradójico que esta crisis de la idea de la globalización provenga fundamentalmente de las dos naciones que más hicieron política, económica, social y discursivamente para que la misma se consolidara a nivel global, en la década del ochenta y fundamentalmente en los '90; nos

referimos a Estados Unidos y Gran Bretaña. Ciertamente, la globalización como relato o ideología de época no tiene más de 35 años. Fue iniciada por los presidentes Ronald Reagan y Margaret Thatcher, liquidando el Estado de bienestar, privatizando las empresas estatales, anulando la fuerza sindical obrera y sustituyendo el proteccionismo del mercado interno por el libre mercado, elementos que habían caracterizado las relaciones económicas desde la crisis de 1929.

Ese relato, que proyectó la globalización como un horizonte que permitiría realizar las expectativas de bienestar, ha entrado en una etapa de decaimiento generalizado y cuestionamiento permanente. Existe "incertidumbre", toda vez que nos encontramos con un mundo que ya no existe y lo que se revela como fuerza emergente es un repliegue hacia el interior de las fronteras exacerbando una idea política de nacionalismo y proteccionismo, alimentando y alimentado por la xenofobia.

En este sentido, las libertades de mercado y los regímenes de fronteras duras para la población se combinan para la implantación de la globalización económica. Las barreras fronterizas y una propaganda hostil contra los migrantes, por un lado, y los espacios desregulados que pregonan los mercados financieros, por el otro, se funden para consolidar este modelo que se asocia a una desigualdad en constante aumento y a una gradual división en el mundo entre clases, géneros, etnias, etc.

Otro factor que contribuye a esta fragmentación, es la concentración del poder tanto político como económico. La globalización neoliberal construye un mundo en el cual los límites territoriales estatales no coinciden con los límites de poder reales de los países centrales económicamente. Estas naciones generalmente no se atienen a las normativas económicas vigentes, sino que se pronuncian a través de herramientas políticas y militares por intermedio de un poder mediático que lo refuerza.

La crisis

La crisis de la globalización puede ser entendida como crisis de hegemonía y por lo tanto de gobernanza: tiene expresiones tanto al interior de cada Estado como también en el plano internacional. Se produce una crisis de legitimidad de las democracias occidentales y un constante cuestionamiento de las élites que predisponen el ascenso de las extremas derechas que a su turno debilitan el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido Estados Unidos y la Unión Europea especialmente en el sostenimiento del orden internacional liberal en el que se ha basado la globalización. Las tensiones, los cuestionamientos, provienen casualmente desde los mismos centros de ese orden que ya no visibiliza y que genera, por tanto, incertidumbre, incertezas, el rasgo dominante de este nuevo tiempo.

"A través de cambios de gobierno, o del desplazamiento a la derecha de los existentes, se observa una clara reorientación de las políticas exteriores, de signo nacionalista, xe-

nófono y excluyente, menos cooperativa, con menor capacidad de afrontar los riesgos derivados de la globalización y que, además, plantea un escenario geopolítico más abierto, inestable y propenso al conflicto”.

Este escenario genera nuevas opciones de política exterior: en la política migratoria, en las negociaciones comerciales, en la agenda del desarrollo sostenible y en muchos otros aspectos que afectan a la gobernanza del sistema internacional.

En primer lugar, los Estados Unidos, tras el triunfo de Trump, ha renunciado ya al Tratado TransPacífico (TTP) y ha anunciado su intención de revisar tratados de libre comercio vigentes (TLC) –en particular, el NAFTA– desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas. De igual manera, en la UE aumenta la oposición al libre comercio –así lo indican las dificultades para la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CETA, por sus siglas en inglés) y los gobiernos de Francia y de Alemania se han posicionado en contra de negociaciones comerciales en respuesta a demandas de un electorado más inclinado a la derecha, que de manera creciente cuestiona las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Los países emergentes navegan entre paradojas, toda vez que algunos de ellos, especialmente algunos países de nuestra región sudamericana expresan una política exterior defensora de la globalización, frente al viraje hacia el nacionalismo económico de Estados Unidos, y hasta el propio giro de China hacia su economía doméstica.

Así por ejemplo, los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina o Brasil han anunciado que desean “abrirse al mundo” en un contexto en donde la tendencia es a que se produzca un fenómeno de cierre. En la misma línea, en la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC)

en Lima, en noviembre de 2015, el presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczinsky y el de China, Xi Jinping, se erigieron en defensores del TPP y la apertura económica. También el presidente de China fue defensor de la globalización en la Cumbre de Davos de 2017, pese a que la propia China también gira hacia políticas más nacionalistas y centradas en su mercado interno.

La posglobalización

No consideramos que la crisis configure el fin de la globalización, ya que tras varias décadas de integración económica e interdependencia de los actores internacionales, la transnacionalización está afianzada. Las circunstancias actuales, sin embargo, habilitan a incorporar a nuestros análisis un nuevo proceso, al que podríamos denominar “posglobalización”.

La posglobalización apareja riesgos e incertidumbres, propias de todo proceso de reconfiguración del poder. Por su característica xenófoba y proteccionista, no podría considerarse como una etapa de progreso; más bien de cierre y aislamiento y no de expansión de derechos y de desarrollo sostenible, conformando un escenario con una erosión hacia las normas e instituciones que hacen a la gobernanza global.

Por ello, esta nueva etapa, signada por la incertidumbre, está vigente aquella reflexión de Gramsci en 1930 “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en ese interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”.

“En definitiva, el corolario para nuestra región sudamericana, es que el futuro no se presenta alentador y es el mismo horizonte en el cual se enmarca la próxima reunión ministerial de la OMC en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.”



AUTORA
**VALENTINA
 DELICH**

Valentina Delich es abogada (UBA), Master of Arts in International Relations (The American University) y Doctora en Derecho Internacional (UBA). Es profesora e investigadora de la UBA y de FLACSO de derecho internacional público, relaciones económicas internacionales y propiedad intelectual. Actualmente es la Secretaria Académica de la FLACSO Sede Académica Argentina y titular de la Cátedra OMC – FLACSO Argentina.

E mail: vdelich@flacso.org.ar

El nuevo multilateralismo se cocina a fuego lento

El escenario

Ya es casi un lugar común aludir a la reconfiguración del poder mundial. La declinación de los Estados Unidos, la crisis europea, la emergencia de China y la India, las migraciones masivas, la violencia y la incertidumbre son parte de cualquier ejercicio intelectual sobre el escenario internacional. Una incertidumbre violenta y fragmentaria en un capitalismo liberal interpelado por capitalismo variopinto: capitalismo de estado, capitalismo autoritario, capitalismo concentrado, capitalismo verde... En este marco, las reglas e instituciones creadas en el mundo analógico del siglo XX, crujen, se ensanchan y retraen para acomodarse al nuevo escenario. Y la Organización Mundial del Comercio, OMC, no es la excepción.

En efecto, la OMC realizará su Undécima Conferencia Ministerial (M11) en Buenos Aires el próximo diciembre. ¿Qué resultados serían deseables y cuáles posibles? La respuesta requiere repasar primero la dinámica de la propia organización para luego atender al contexto y a nuestras ideas e intereses en particular.

Durante muchos años, entre 1947 y 1994, el GATT reguló las relaciones comerciales internacionales con un blend de liberalización y mecanismos de protección o escape. Lo que John Ruggie estudió, analizó, documentó y bautizó como embebed liberalism. La última negociación del GATT (Ronda Uruguay, 1986-1994), sin embargo, trajo aparejada una regulación detallada de aquellos mecanismos, válvulas de escape o espacios para políticas contenidas en el GATT: así, se reguló detalladamente el procedimiento para colocar derechos antidumping, compensatorios, salvaguardas, se tomaron obligaciones en relación a las medidas sanitarias y fitosanitarias, a la agricultura, a las subvenciones, a la propiedad intelectual, al comercio en los servicios, entre otros.

Es decir, cuando el GATT se renegoció en la Ronda Uruguay, al calor de la caída del Muro de Berlín e ideas tales como el fin de la historia, no sólo se dio nacimiento a una institución, la OMC, sino que las reglas se volvieron más astringentes, reflejando mayormente estándares regulatorios e intereses de los principales actores del sistema: los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (medidos en términos de su participación en el comercio mundial, que es lo que la OMC regula).

Ciertamente, el pasaje del GATT al sistema de la OMC en 1995 trajo aparejada mayor institucionalidad (la creación de la propia OMC), previsibilidad, un sistema de solución de controversias anclado en el derecho (por oposición a estar anclado en el poder de las partes litigantes) pero también reglas más estrictas en relación a la utilización de los instrumentos de defensa comercial y de promoción comercial. Y para los países en desarrollo además, implicó una reconceptualización del trato especial y diferenciado: en vez de tener "reglas distintas" atendiendo al nivel del desarrollo,



los países tendrían más tiempo para cumplir las mismas reglas (one size fits all).

Aquellas "nuevas" reglas de 1995 duraron lo que un suspiro histórico: por un lado, los países en desarrollo, solicitaron flexibilizarlas para poder tener más espacio para políticas nacionales y así se abrió la Ronda de Doha en el año 2001 bautizada como la Ronda del Desarrollo y nunca saldada. Por el otro lado, al volverse la OMC un foro de negociación más complejo e ineficiente, los países desarrollados potenciaron los acuerdos comerciales bilaterales, regionales o mega acuerdos. Y lo visible de la agenda de estos nuevos acuerdos es que ya no focalizan en las preferencias arancelarias, sino, principalmente, en la generación de marcos regulatorios que promuevan y consoliden la participación de las firmas en las cadenas globales de valor.

La actualidad

Mientras la dimensión jurisdiccional de la OMC se fortalecía, su dimensión negociadora languidecía a manos de iniciativas preferenciales. En este mismo tiempo y lugar, China sobrepasó a Japón como líder exportador asiático en 2004, a los Estados Unidos en 2007 y a Alemania en el 2009. Actualmente y después de muchos años con un crecimiento de más del 8% anual, China y la India tienen previsiones del FMI de crecimiento de más del 6% para los próximos años. Fuera de eso, China patentó internacionalmente un 45% más en el 2016 y en dos años más sobrepasará a Estados Unidos y Japón. Pero no se trata sólo de nuevos actores. No es más de lo mismo. Nos preguntamos diariamente además por el impacto de la robotización y la automatización en el empleo, por el cambio climático, por la economía digital.

En un escenario absolutamente inusual, cuando llegue la M11, será esta institucionalidad (en particular el sistema de solución de controversias) y serán estas reglas (en particular las que hacen a las medidas de defensa comercial) la que Estados Unidos, su originario promotor, cuestionará y China defenderá.

Vivimos un momento de incertidumbre y no existe el recetario de reglas que deberíamos construir para lidiar con la globalización. Pero, aún así, podemos avanzar.

Lo primero es no avanzar solos. Liderar, construir y orde-

nar una melodía regional sería lo más natural. El Mercosur es un proyecto político que condensa nuestras ideas de paz, confianza mutua y democracia en la región. Es que los últimos años el espacio regional se pensó en términos de "modelos" divergentes e intereses enfrentados, y, por tanto, no se lo pensó ni construyó como una plataforma conectada y fluida en donde sembrar transregionalmente ni desde donde generar, apalancar o anclar procesos económicos y sociales no comunes ni siquiera compartidos. Concertados. Y aunque el impacto del Mercosur en el comercio y en algunos sectores económicos ciertamente lo operacionaliza y define, es el rescate de la visión que lo inspiró, el riesgo que se tomó y del horizonte que se vislumbró, expresados y contruados a partir de gestos políticos, compromisos, concesiones y normas, lo que nos permitirá utilizarlo, una vez más, para lidiar con la presión de la globalización y para participar - y eventualmente influir - en la reconfiguración de la gobernanza internacional.

Lo segundo es que debemos tener en cuenta que todas las negociaciones internacionales son asimétricas porque no existe el que ordene el juego allí, pero algunas tienen resultados más asimétricos que otros: depende de la naturaleza del foro negociador. En foros con procedimientos de negociación más inclusivos hay más chance para un país o una región pequeña (digamos que participa en un 5% del comercio mundial como la nuestra) de lograr que sus intereses e ideas influyan. Entonces, la defensa del sistema de reglas debe ser una prioridad para esta Ministerial. La mejor apuesta – aún falible – es fortalecer las instituciones, mecanismos y procedimientos que tal vez hagan que las reglas internacionales reflejen, aún en una pequeña proporción, nuestras ideas e intereses.

Lo tercero se relaciona con las reglas substantivas o compromisos, que ordenan el comercio forjando ganadores y perdedores: tal vez no podamos formular las reglas porque no tenemos suficiente poder o porque la producción global está en plena mutación o porque.... Pero, aún así tenemos intereses concretos que nos sirven para evaluar los compromisos que se discuten en la mesa de negociación.

En este sentido, y si estamos en la sociedad del conocimiento y la economía de la innovación, nuestra acción y decisiones debieran estar marcadas en todos los niveles por un esfuerzo denodado en mejorar las capacidades argentinas de producir, transferir y utilizar el conocimiento.



AUTORA

JULIETA
ZELICOVICH

*Doctora en Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario.
Magíster en Relaciones Comerciales
Internacionales, Universidad Nacional de
Tres de Febrero. Investigadora Asistente
en CONICET. Profesora de la Licenciatura
en Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario.
Profesora de la Maestría en Política y
Economía Internacional, Universidad de
San Andrés.*

E mail: jzelicovich@yahoo.com.ar

R.I.P. Ronda Doha

Breve

La Ronda Doha para el Desarrollo tal como fue concebida en el 2001, en el marco de la IV Conferencia Ministerial de la OMC, hoy parece más muerta que viva. Ronda Doha, rest in peace, R.I.P. No sólo se acumulan 16 años de prácticamente nulos resultados, sino que la ruptura del consenso en torno a su mandato, que quedó plasmada en la Declaración Ministerial de Nairobi, ha sido, virtualmente, su acta de defunción. En este contexto, resulta necesario reflexionar respecto del recorrido de este proceso de negociación: cuáles han sido sus logros y fracasos; y si resulta pertinente preservar ciertos componentes de su agenda, la cual estuvo centrada en la vinculación entre comercio y desarrollo. La dificultad de alcanzar acuerdos para la cooperación internacional en el comercio global, que contemplen dicho vínculo, no debería ser razón suficiente para dejar de lado esta agenda, aunque preservar el multilateralismo es la línea roja que los países sudamericanos no deberían dejar pasar.

El contexto y la agenda

El mandato del Programa de Doha para el Desarrollo, hoy señalado por algunos como el lastre de la OMC, fue producto de una coyuntura signada por los efectos inmediatos sobre occidente de los atentados del 11 de septiembre (Steinberg, 2007). Tras el fracaso de la Conferencia Ministerial de Seattle fue la (re) emergencia del terrorismo internacional el impacto externo, de carácter geopolítico y no económico-comercial, lo que hizo posible encontrar espacios de acuerdo para lanzar una nueva ronda de negociaciones, aun cuando no terminaban de implementarse los acuerdos de la Ronda Uruguay. La ambición de la agenda fue desde el comienzo un gran problema, y posiblemente una de las principales causas del fracaso del paquete Doha. No obstante, no hubiera habido alternativas distintas si lo que quería era lanzarse una nueva ronda en ese momento, en función de las motivaciones geopolíticas referidas.

El espacio de acuerdo para poder definir el mandato se construyó a partir de la convergencia de tres agendas, promovidas por distintos grupos de países miembros: por el lado de los países en desarrollo y países menos adelantados, la agenda de reformas de los acuerdos de Ronda Uruguay, que requerían revisión; dentro de este grupo, también se otorgaba mucha importancia a la cuestión agrícola, que tenía una agenda de negociaciones progresivas según lo establecido en el Acuerdo Sobre Agricultura – y con un tratamiento semejante, pero con menos interés por parte de los países en desarrollo, también se encontraba la agenda de servicios-; por último, los países desarrollados buscaban incluir nuevos temas (EEUU con una agenda más acotada, y la Unión Europea con una agenda más amplia).

El mandato resultante se centró en ocho puntos sobre los cuales se estableció la celebración de negociaciones e incluyó otros tantos en los que se disponía la creación de programas de trabajo. Entre los primeros se cuentan las

cuestiones relativas a la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay, así como los temas de agricultura, servicios, acceso a los mercados para productos no agrícolas, acuerdos de derecho de propiedad intelectual relativos al comercio, reglas OMC -antidumping, subsidios, acuerdos comerciales regionales-, solución de diferencias, y comercio y medio ambiente. De los temas de Singapur, a partir de 2004 sólo quedó Facilitación del Comercio. Por su parte, el trato especial y diferenciado y la cooperación técnica se explicitaron como elementos comunes a todos los puntos.

La singularidad del paquete era que por primera vez daba prioridad a las cuestiones vinculadas al "desarrollo" y a los reclamos de los países sudamericanos, africanos y asiáticos. La agenda agrícola era clave en este sentido, así como la perspectiva del trato especial y diferenciado. La Ronda de Doha puede tener entre sus logros haber restablecido una gran ilusión respecto de que la cooperación en materia de comercio internacional pudiera orientarse al desarrollo.

Los obstáculos

No obstante, y como es sabido, la Ronda no tuvo el desenlace esperado. Una de las mayores dificultades ha sido no solo la extensión de la agenda sino la complejidad inherente a los temas incluidos en ésta (Hale, Held y Young, 2013) En particular, los temas agrícolas -centrales a Doha- fueron, históricamente, los más complejos de abordar en las negociaciones debido a las sensibilidades domésticas en los países desarrollados. Durante el GATT existieron varios intentos de establecer regulaciones para el comercio agrícola, pero éstos terminaron fracasando siempre por las resistencias que se presentaban fundamentalmente en EEUU y en Europa (Laborde y Martin, 2012). En la etapa de la OMC estas tensiones trascienden a estos actores y se multiplican. Como sostiene Elsig (2013) el impasse en la Ronda Doha no se explica tanto por la falta de consensos trasatlánticos, sino más bien por el desacuerdo de los países industrializados y de los grandes países en desarrollo respecto del nivel de apertura y protección para los sectores vulnerables de sus economías.

El otro factor que ha llevado a la parálisis letal de Ronda Doha fue el alto dinamismo del período en que se desarrolló la negociación, en términos de redefinición del orden internacional. El programa de Doha para el Desarrollo es la agenda y la estrategia de un mundo que ya no existe, el del cambio de milenio, y este desajuste ha dificultado encontrar incentivos para los acuerdos. Por ejemplo, mientras que en el 2001 EEUU tenía el 12% del comercio mundial, actualmente es el 9%, ocupando el segundo lugar detrás de China, quien a principios del siglo XXI sólo era el 4% del comercio mundial. Las cadenas globales de valor fueron otro de los fenómenos de transformación más sustantivos: los productos intermedios llegaron en 2013 a explicar el 56% del comercio mundial de bienes, mientras que los servicios intermedios, el 73% del comercio de servicios. El comercio total creció 166% entre 2001 y 2015, a pesar de no haber cerrado acuerdos del paquete de Doha. El resultado de estos procesos es la ausencia de liderazgos claros en el orden

internacional, y el crecimiento de los costos de ajustes a la globalización en el interior de los Estados, mientras que la interdependencia entre las economías se acentúa (Baldwin, 2017; Rodrik, 2017). Doha, como proceso negociador, vio variar la importancia de su mandato en función de estas transformaciones, sin poder recurrir a herramientas para paliar ese déficit.

La tercera dificultad radica en el cambio en la dinámica negociadora. Durante la Ronda Doha se produjo un importante aprendizaje de los países en desarrollo en el proceso negociador. Tras las primeras experiencias de negociación activa en la Ronda Uruguay, la participación en casos dentro del Órgano de Solución de Diferencias y también con la creciente celebración de acuerdos comerciales regionales, durante la Ronda Doha, países otrora periféricos como Brasil, Argentina, India, Sudáfrica y en algunos casos también China, lograron articular estrategias de construcción de coaliciones, que no solo pudieron bloquear propuestas de otros Estados, sino también generar una agenda propia y hacer converger los intereses de otras coaliciones de forma anexa (Narlikar y Tussie, 2004; Zelicovich, 2009).

El caso más notorio ha sido el del G-20, pero también el G-4 del Algodón y el G-33, que contribuyeron con su accionar a inaugurar una nueva etapa en las negociaciones de la OMC. Con su accionar, estas coaliciones lograron cambiar por completo la lógica de las negociaciones respecto al período de guerra fría, invalidando por ejemplo la formación de acuerdos mediante el QUAD. La Ronda Doha fue una experiencia de empoderamiento de los países en desarrollo, y en particular de los sudamericanos, a la hora de definir su inserción en el comercio internacional. Las burocracias nacionales y las delegaciones diplomáticas en Ginebra tenían mayor información, estaban mejor organizadas, y habían testeado ya estrategias de negociación conjunta con resultados positivos.

Este cambio hizo que los diferentes directores generales de la OMC desde 2001 a la fecha, así como los chairs de cada una de las áreas de negociación, tuvieran que tener mayor atención a la transparencia del proceso negociador, adaptando las modalidades de negociaciones reducidas. Estas prácticas han sido el objeto central de la crítica de los ahora empoderados países en desarrollo: si las instituciones internacionales deben brindar información y previsibilidad para facilitar la cooperación internacional, la transparencia y legitimidad en el proceso negociador que las constituye resulta fundamental. Otro aspecto sobre el cual se produjeron cambios producto del accionar de los países en desarrollo fue la forma del trato especial y diferenciado, renovándose el énfasis en esta cuestión después de la aprobación del acuerdo de facilitación del comercio. La OMC fue interpelada en sus prácticas de negociación el devenir que fue tomando Doha. El proceso de ajuste llevó casi una década -entre 2003, en la Conferencia Ministerial de Cancún y surgimiento del G-20, y 2013, en la de Bali, donde se aprobó el primer acuerdo multilateral de la era OMC- lo que puede explicar parte del letargo de Doha.



La OMC Post Doha

El programa de Doha para el Desarrollo es paradójicamente parte de las razones por las cuales ese mundo en el que fue acordado el mandato inicial de las negociaciones ya no existe. En parte, es por el recorrido de la Ronda Doha que las lógicas de la gobernanza global han cambiado. En ese contexto, la OMC no ha encontrado aún la manera en la cual ejercer su función de ser foro para las negociaciones entre sus miembros: en qué aspectos y cómo ser el espacio para la cooperación internacional en materia de comercio internacional, tal como se expresa en las tensiones post-Nairobi. Muerta la Ronda Doha no significa que no haya nada que recuperar de su trayectoria y agenda. Siguiendo la metáfora del occiso, donar órganos salva vidas.

Varios temas de la agenda siguen teniendo vigencia. El comercio agrícola, por ejemplo, creció en el período de la Ronda Doha 171%, fundamentalmente impulsado por el crecimiento del precio de los commodities, pero a pesar de ese crecimiento no cambió su estructura. Dentro del comercio agrícola, el 50% de las exportaciones siguió explicado prácticamente por el mismo conjunto de países, europeos y norteamericanos. Los países sudamericanos exportadores agrícolas, como Argentina o Brasil, no mejoraron sustancialmente su participación relativa en los mercados agrícolas, aunque incrementaron el total de sus exportaciones.

En simultáneo, se han mantenido las estructuras de protección y subsidios que hacen al comercio menos justo: en 2016 los países de la OECD destinaron 287 mil millones de dólares a los subsidios agrícolas. A pesar de los avances que significó el acuerdo de Nairobi, la situación es crítica. Conforme Laborde y Martin (2012) existe una tendencia a

incrementar la protección agrícola a medida que los países se desarrollan. A las complejidades del comercio agrícola derivadas de la no regulación en las anteriores rondas, se le suman nuevos proteccionismos, además de problema emergentes como la volatilidad de los precios y la seguridad alimentaria. El abordaje de las cuestiones agrícolas en el sistema multilateral de comercio sigue teniendo sentido, especialmente desde la perspectiva del desarrollo, y los países sudamericanos no deberían renunciar a esta agenda.

El contexto post-Nairobi no es, no obstante, más propicio para las negociaciones de las cuestiones agrícolas, sino lo contrario. En ello deben señalarse al menos dos razones: la primera es que al romper el single-undertaking y avanzar en la lógica de cosecha temprana, se contribuyó a desplazar temas de la agenda de negociación, que no se discuten ni multilateralmente ni en las negociaciones preferenciales. En segundo lugar, en el escenario post-Nairobi, la culminación del tema de subvenciones a las exportaciones amenaza la cohesión de los países en desarrollo, puesto que este era el tema donde más proximidad existía entre las coaliciones del G20, G-33, G-4, etc. Sin su accionar conjunto la presión para el abordaje de la agenda del desarrollo se desvanece, y con ello el carácter singular de la propuesta de la Ronda Doha. Por su parte, asoman y se incrementan las diferentes posturas entre los países en desarrollo tanto en la agenda agrícola, como no agrícola.

El abordaje de normas, acceso a mercados no agrícolas y servicios también pueden proveer aspectos importantes al vínculo entre comercio y desarrollo. Por ejemplo, se ha señalado como una cuestión relevante para la inserción económica internacional de los países sudamericanos de

La Ronda Doha son las regulaciones de la pesca, siendo que los subsidios mundiales alcanzan los 36 billones de dólares, según datos de UNCTAD. De la agenda pendiente, la agenda de servicios, incluida la movilidad de los trabajadores, esto es, la liberalización del modo 4, contribuiría al bienestar de los países en desarrollo. Debe destacarse que en los países de la región en el último período la exportación de servicios ha alcanzado los 83,7 mil millones de dólares.

La eliminación de los picos y crestas arancelarios en productos manufacturados también sigue siendo un componente relevante en la vinculación de comercio y desarrollo, en un contexto en el que donde muchas economías en desarrollo están incrementando el componente industrial de sus exportaciones en el marco de las cadenas globales de valor.

En lo que hace a la negociación de normas, en antidumping, por ejemplo, 119 casos, de los 532 presentados en el Órgano de Solución de Diferencias, tienen que ver con tal acuerdo, indicando la necesidad de mejorar la manera en la cual los países aplican esta medida. Por su parte, también deberían considerarse los costos de adaptación a cualquier nueva regulación, que conforme al análisis de Charlton y Stiglitz (2005) siempre resultan más elevados en los países en desarrollo.

La dificultad de un enfoque de negociación basado en el desarrollo es que necesariamente los países desarrollados deberían conceder más que los países en desarrollo, adoptando una reciprocidad especialmente difusa. En función de la atención que recibe hoy la política comercial entre los electorados de los países desarrollados, una conducta de liderazgo semejante no parece estar sobre la mesa. Por el contrario, se introducen nuevos temas a la agenda para ampliar los trade off posibles y hacer menos difusa la reciprocidad. En la antesala de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires de hecho se presenta una tensión entre avanzar en una nueva agenda (comercio electrónico, facilitación del comercio y participación de las PyMEs en el comercio internacional), mientras estas cuestiones del mandato de Doha que hacen al desarrollo siguen latentes.

No obstante, la ampliación de la agenda si bien puede no resultar justa para la meta del desarrollo, sí puede resultar productiva para otro fin, de igual importancia: mantener el multilateralismo como foro central para la regulación del comercio internacional y la cooperación de los Estados. Ante la crisis de legitimidad de la OMC mantener la capacidad de generar espacios de acuerdo es vital. El multilateralismo se necesita para orientar las políticas de los Estados, que sin éste tienen incentivos para actuar de manera egoísta (Irwin y O'rouke 2011), y donde los más perjudicados son los países en desarrollo. El multilateralismo es la única vía en la cual pueden resolverse los problemas verdaderamente globales, a la vez que es la mejor forma que tienen los países en desarrollo, como los sudamericanos, para reducir los costos de la asimetría de poder con los países desarrollados, y de manera conjunta, incidir en las políticas que estos aplican.

El multilateralismo implica hoy tanto la agenda de nuevos temas, como las cuestiones del desarrollo. El desenlace de esta tensión radica, en gran medida, en la adaptación que la OMC logre hacer a los tiempos que corren. La Ronda Doha ha mostrado un camino de aciertos y errores para la negociación multilateral. Su fracaso debería convertirse en un aporte al aprendizaje de los países respecto de cómo mejorar los desafíos de la cooperación en materia de comercio internacional.

Referencias

Baldwin, Richard (2017) *The great convergence. Information technology and the new globalization*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Charlton, Andrew-, Stiglitz, Joseph (2005). "A development-friendly prioritisation of Doha Round proposals". *The World Economy*, 28(3), 293-312.

Elsig, Manfred (2013) "Functioning of the WTO: Mapping the challenges and asking the hard questions" en AAVV *The E15 initiative. Strengthening the multilateral trading System*. ICTSD

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

Irwin, Douglas; O'rouke, Kevin (2011) "Coping with shocks and shifts: the multilateral trading system in historical perspective" En Feenstra y Taylor, *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*. Chicago: University of Chicago Press.

Laborde, David; Martin, Will (2012). "Agricultural Trade. What matters in the Doha Round?" *The World Bank Development Research Group. Policy Research Working Paper 6261*

Narlikar, Amrita; Tussie, Diana (2004) "The G-20 and the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO". Blackwell publishing. USA.

Rodrik, Dani (2017) *Straight talk on trade*. New Jersey: Princeton University Press

Rolland, Sonia (2010) "Redesigning the negotiation process at the WTO". *Journal of International Economic Law* 13 (1), 65-110.

Steinberg, Federico (2007) *Cooperación y Conflicto. Comercio Internacional en la era de la globalización*. Madrid: Ed. AKAL.

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

Zelicovich, Julieta (2009) "Coaliciones negociadoras en la Ronda de Doha: respuestas a las asimetrías de poder en el régimen multilateral de comercio" Ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), la UNL y la UCSF, Santa Fe, Argentina.



AUTOR

**LAUTARO M.
RAMIREZ**

Abogado egresado de la Universidad Nacional de La Plata, Mediator, Especialista en Políticas de Integración y Magíster en Integración Latinoamericana por la FCJyS-UNLP. Es en la UNLP donde se desempeña como profesor e investigador. Además, Lautaro es asesor y consultor nacional e internacional en cuestiones relacionadas a la negociación agrícola y el desarrollo sostenible. Su propuesta en torno a la convergencia de acuerdos comerciales preferenciales en el marco de la Organización Mundial de Comercio ganó el primer premio en el Foro Público de la OMC del año 2011. Autor prolífico, es Director del Instituto de Derecho de la Integración del Colegio de Abogados de la ciudad de La Plata.

E mail: lautaromr@hotmail.com

Es la agricultura!

El stand by

Recordemos que la Décima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi en 2015, concluyó con una serie de Decisiones Ministeriales, reconociéndose que los Estados Miembro "tienen opiniones diferentes" sobre el futuro de las negociaciones de la Ronda de Doha, pero se señala el "firme compromiso de todos los Miembros de llevar adelante las negociaciones relativas a las cuestiones restantes de Doha". A pesar del esfuerzo de varios países, sigue habiendo importantes diferencias en áreas claves y ausencia de voluntad en sortear las mismas, lo que conlleva a preguntarse si existe un interés real en los temas comerciales o sólo son negociaciones "abstractas" que llegan a ningún lado.

Concretamente en las negociaciones sobre la agricultura, como las subvenciones internas o las salvaguardias especiales, se emitieron declaraciones que señalaron las directrices a seguir en una eventual regulación, pero no se incluyeron soluciones de fondo.

Según el informe anual de la OMC de 2017, los Estados intensificaron los trabajos en cuestiones sobre las que parecería existir más convergencia. Sin embargo, en la realidad esto no se verifica. La falta de interés demostrada por los Miembros en negociar y otorgar nuevas y más amplias concesiones impide la transformación de la OMC en un espacio multilateral efectivo, prevaleciendo las formalidades y la diplomacia por sobre el avance de los intereses colectivos.

Prueba de ello es la tendencia a regular el comercio internacional a través de acuerdos comerciales bilaterales o regionales. Así, las negociaciones de la Asociación Transatlántica sobre el Comercio y la Inversión –TTIP– y el Acuerdo de Asociación Transpacífico –TPP–, sumado al aumento de los acuerdos de libre comercio bilaterales, demuestran la búsqueda de otros ámbitos de regulación de las relaciones económicas.

Sin perjuicio del impulso de ciertos Miembros en potenciar el papel de la OMC en el comercio global, no se percibe un interés colectivo, operativo, que permita abordar las reformas necesarias al sistema de multilateral del comercio.

Las subvenciones

Un ejemplo claro de las divergencias en las negociaciones es el caso de las subvenciones internas en materia de agricultura. A pesar de las variadas propuestas presentadas desde la Conferencia Ministerial de Nairobi, los Estados no profundizan en la materia, siendo lento su tratamiento.

La cuestión fue asentada como prioritaria, sin embargo no está claro si las propuestas presentadas amplían las reformas agrícolas o producen el efecto contrario. Las desavenencias sobre sus efectos permanecen en las negociaciones, por lo que debería cuestionarse si se trata solo una cuestión de ambición de los miembros.

Varios comunicados dieron paso de la reflexión y evaluación a la acción (en el debate). El Grupo Cairns, los Países Menos Adelantados –PMA–, el Grupo de Estados de África, el Caribe, el Pacífico –Grupo ACP–, entre otros, propusieron diferentes vías posibles para la reducción y/o eliminación de subvenciones, y también métodos de notificación, instando a los Estados a preguntarse sobre las contribuciones que están dispuestos a hacer para la reforma del comercio agropecuario mundial.

No obstante, otras propuestas parecen estar en el polo opuesto. La Unión Europea y Brasil expresaron en su propuesta que no buscaban cambios radicales para las actuales políticas. Mientras tanto, China e India llamaron a la eliminación del derecho a la Medida Global de Ayuda para países desarrollados. A su vez, el G10 más Japón resaltaron la necesidad de considerar las condiciones especiales del sector agrícola de determinados países.

Analizando las posiciones de los Estados, se percibe la polarización. Por un lado, aquellos que impulsan una reforma radical de la ayuda interna; y por otro, aquellos que manifiestan explícitamente su falta de voluntad en ello. Las propuestas presentadas por estos últimos no se orientan a la liberalización del comercio internacional. Por el contrario, denuncian mínimas modificaciones al régimen con el propósito de continuar con las negociaciones, pero no hace a la esencia de la reforma.

Los foros y las reglas

En este punto tal vez valga la pena traer a colación que la OMC es la única organización internacional que tiene como objetivo fijar las normas que rigen al comercio internacional entre los países que la integran. Su fundación, al estar basada en pilares que fueron discutidos, negociados y firmados por la mayoría de los países, los cuales representan el 98% del comercio mundial, hacen que los acuerdos firmados en ese ámbito sean los más importantes en lo que respecta a comercio, por cobertura y por representación de los actores.

Al momento de debatir cuestiones comerciales es necesario preguntarse si la OMC es el ámbito más propicio para proponer reformas en pos de reducir subvenciones a las exportaciones agrícolas cuando los intereses de los Miembros son tan dispares. Este tema ha sido tratado desde el año 1986 con el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Agricultura y, hasta la fecha, no ha concluido.

Como se mencionó, un gran avance, aun controvertido, se dio en Nairobi, donde los Países Desarrollados –PD– se comprometieron a eliminar inmediatamente los subsidios a la exportación, con algunas excepciones en ciertos productos agropecuarios, mientras que los Países en Desarrollo –PED– dispondrían de plazos más largos para llegar a la misma conclusión.

En el Acuerdo de Agricultura específicamente se previó una reducción de un 36% para aplicarse en 6 años para los PD y un 14% en 10 años para los PED. Sin embargo, aunque ya se

cumplieron los plazos en ambos casos, los resultados fueron variados demostrando que las políticas proteccionistas siguen vigentes, si bien más encubiertas que antes.

El quid de la cuestión, entonces, es la diferencia de intereses de los Miembros. En este sentido, es fundamental para la efectiva aplicación del Acuerdo que haya plazos más estrictos y que sean factibles de comprobar en lo que respecta a su cumplimiento para así lograr, finalmente, la eliminación de subvenciones. De esta forma, se podría profundizar el Acuerdo, dejando de lado los intereses por más diferentes que sean, debido a que el compromiso ya fue asumido.

Agricultura desde la perspectiva de los PED

Como es sabido, el Acuerdo de Agricultura, en vigencia desde el 1995, es uno de los más controvertidos para todos los Miembros de la OMC porque afecta no sólo a los PD, sino también, fundamentalmente, a los PED donde en muchos casos, la agricultura representa un número importante de ingresos por las exportaciones de los mismos. En Sudamérica, por ejemplo, las exportaciones de productos agrícolas argentinas representan el 60,9% de su comercio, mientras que para Brasil son el 41,9%, Paraguay 63,4% y Uruguay 74,5%.

La OMC cuenta con 164 Miembros. De este número, dos tercios son PED, constituyendo un grupo diverso puesto que, aunque están clasificados dentro de la misma categoría, tanto sus preocupaciones como opiniones y sugerencias para afrontar problemas son muy diferentes. Es por ello que puede sostenerse que la brecha no es sólo entre los PED y los PD, sino también dentro del primer grupo, derivando en un nuevo obstáculo para el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Concretamente, estas diferencias dificultan avanzar las negociaciones referidas a la liberalización del comercio agrícola a través de la eliminación definitiva a las subvenciones a las exportaciones, aun cuando el Acuerdo ya ha sido ratificado por los Miembros. Ante ello, ¿es posible revertir las asimetrías existentes en el actual Acuerdo sobre Agricultura?

En tanto que los países no estén dispuestos a (con) ceder y así superar las asimetrías existentes, el efectivo funcionamiento del Acuerdo es una quimera cada vez más lejana, más aún en un contexto donde los Estados están recurriendo a acuerdos comerciales fuera del marco de la OMC, optando por negociaciones bilaterales o multilaterales, entre aquellas naciones que comparten sus objetivos en diversas disciplinas. Tal es así que, por citar un ejemplo, desde la entrada en vigencia del Acuerdo Comercial Regional –ACR– entre Mongolia y Japón, en junio del año pasado, cada uno de los Miembros de la OMC cuenta ya con un ACR en vigor. Esto muestra la preferencia institucional a la que recurren los Miembros al momento de formalizar los vínculos comerciales.

Mientras que los PD sigan priorizando su mercado, evadiendo cumplir el compromiso asumido en el Acuerdo firmado y continúen subvencionando a las exportaciones agrícolas, la polarización seguirá existiendo. A ello debe



adicionarse la situación cada vez más compleja para los países en que la agricultura es esencial para su crecimiento y desarrollo, obligándolos a recurrir cada vez más a los ACR para regular sus intereses y no tanto a las rondas de negociaciones multilaterales, donde resulta evidente que sus intereses son relegados en comparación con los temas que proponen los PD y que parecieran tener estos últimos mayor importancia.

Ante esta situación, cabe preguntarse si convendría avanzar en una nueva regulación del comercio agrícola o si es preferible reformar el Acuerdo sobre Agricultura vigente. Desafortunadamente, no hay respuesta que satisfaga a todos los Miembros debido a que en las Conferencias Ministeriales – desde Doha 2001 hasta Bali 2015 –, la agricultura fue parte de la agenda, pero, salvo en Nairobi donde se pudo llegar a una respuesta a medias, no se pudo emplear un camino que condujera a la eficacia del Acuerdo.

Lo posible

Teniendo en cuenta los resultados alcanzados hasta el momento, es viable la reforma del Acuerdo en institutos particulares, como son las Salvaguardias Especiales, con el propósito de cumplimentar con el principio al Trato Especial y Diferenciado para PED. No obstante, las enmiendas a considerar podrían establecer meras directrices como una suerte de principios a seguir en la materia.

En cuanto a los países de la región sudamericana, todos están clasificados como países en desarrollo y comparten similares características. La agricultura constituye gran parte de su PBI, siendo grandes exportadores en la materia. Los precios de los productos alimenticios y las materias primas agrícolas disminuyeron un 22% de 2015 a 2016, volviéndose una variable determinante de la posición de la región.

Los obstáculos que se coloquen en el ámbito de la OMC provocan un gran impacto tanto para la exportación como para la importación, la competencia y los precios en los mercados agrícolas internacionales. Sumado al aumento del proteccionismo por parte de grades receptores de pro-

ductos agrícolas sudamericanos como son Estados Unidos y la Unión Europea.

El acceso a mercados y la eliminación de las restricciones no arancelarias son temas centrales en las agendas de Sudamérica, sobre todo las negociaciones sobre subvenciones internas y las salvaguardias especiales. Gran protagonismo ha tenido el Grupo Cairns, del cual participan la mayoría de los miembros de la región. El grupo entiende la necesidad de reforma del comercio agrícola internacional, apoyando firmemente la reducción del proteccionismo y de los subsidios internos otorgados a productos agrarios de PD distorsivos del comercio.

Para resaltar la importancia que representan estos temas para la región sudamericana en la próxima Conferencia Ministerial, el MERCOSUR fue copatrocinador junto a otros países de una propuesta que ofrece cuatro opciones diferentes para limitar diversos tipos de ayuda interna con respecto a las exportaciones agrícolas, haciendo énfasis en el algodón, ya que considera que debe ser abordado con compromisos mucho más ambiciosos y períodos de implementación más cortos.

Sin embargo, teniendo en cuenta que los países están virando hacia ACRs, la OMC deviene solo la organización que estableció los fundamentos necesarios para regular las pautas en lo que respecta a la Agricultura y ahora solo queda reclamar que los países honren los compromisos fijados.

Será una tarea de los países sudamericanos liderar las negociaciones sobre agricultura con el propósito de obtener los resultados más eficientes para sus intereses. Para ello, la comunicación e integración entre ellos es indispensable, sumado a la alianza con otros PED que respondan a los mismos objetivos. Si su estrategia negociadora es inteligente, la Conferencia Ministerial de Buenos Aires podría ser la oportunidad para introducir reformas en pos a la liberación del comercio agrícola internacional y al desarrollo económico de los PED. O al menos una agenda de trabajo u hoja de ruta.



AUTOR

**MIGUEL ANDRÉS
TORRES-CARO**

Abogado, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Colombia (2015). Specialization in advanced political, economic and social studies, Cum Laude University of Notre Dame du Lac, Indiana, Estados Unidos de América (2013). Integrante del equipo de la PUJ ganador de la décimo primera edición del concurso de derecho internacional "ELSA Moot Court Competition on WTO Law". Ginebra, Suiza. Juez del concurso internacional de derechos humanos Francisco Suárez S.J. Profesor titular de la Clase de Derecho de la Organización Mundial de Comercio en la PUJ.

E mail: migueltorres90@hotmail.com

Las nuevas formas de prestar servicios financieros en la OMC: una necesidad para lograr la inclusión financiera

Presentación

Los sistemas financieros son una de las herramientas más importantes que tienen los Estados para garantizar una adecuada distribución de los recursos escasos, entre quienes los necesitan, de una parte, y quienes tienen excedente de ellos, de otra, con el fin de generar eficiencias y desarrollar proyectos productivos que incrementen la producción y el bienestar de sus habitantes. Tradicionalmente se han considerado dos formas de movilidad de recursos: la banca intermediada y el mercado de capitales. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha abierto una tercera ventana de movilidad de recursos, más rápida y más económica: la tecnología, la cual podría ayudarnos a luchar en contra de la deficiente inclusión financiera en Sudamérica.

Sin embargo, esta premisa de cualquier economía moderna se contrapone muchas veces al cómo deben prestarse los servicios financieros, tanto bancarios como extra bancarios, mucho más en aquellas situaciones, como la actual coyuntura mundial, en la que la tecnología excede, por mucho, las tradicionales formas en las que se concebía la regulación prudencial y la prevención del riesgo sistémico. La promulgación de este tipo de regulación y sus efectos en la provisión transnacional de servicios debiera, y hasta cierto punto es, regulada por la Organización Mundial del Comercio ("OMC").

En consecuencia, a continuación, se hará un breve análisis de la situación del desarrollo de los sistemas financieros en Sudamérica, la accesibilidad de los mismos, la importancia de los avances tecnológicos para avanzar en la inclusión financiera y finalmente, algunos comentarios respecto de la actual regulación de tales servicios.

El acceso al sistema financiero en Sudamérica

Desafortunadamente, en varios de los países sudamericanos, los esquemas bancarios de movilidad de recursos no se encuentran lo suficientemente desarrollados ni son asequibles para grandes porciones de la población. En el año 2014, tan sólo el 50,2% de los argentinos con más de 15 años contaban con una cuenta en una entidad financiera formal, en comparación con los habitantes de la misma edad en los Estados Unidos, dónde el 93,6% de ellos contaban con tal producto financiero. Durante ese año, en Colombia, sólo el 32,7% de los ciudadanos pudo acceder a un crédito y tan sólo el 7,9% pudo obtenerlo de una entidad financiera debidamente establecida. En Chile, por ejemplo, únicamente el 22,6% de la población utilizó tarjeta de crédito, cuando la media del resto de los países miembros de

la OECDE es de 46% (World Bank;2014). Como es evidente, la región tiene aún mucho camino por recorrer.

Esta falta de penetración del sistema financiero, entendido este como el acceso formal a productos de ahorro y crédito, tiene efectos devastadores en términos de costo de oportunidad: la inclusión financiera representa importantes oportunidades de crecimiento para las economías.

El acceso a productos financieros promueve la formalización de los ciudadanos y el fomento del ahorro. Así mismo, también afecta positivamente algunos indicadores microeconómicos como los de emprendimiento y desarrollo de negocios (Cull, Ehrbeck y Holle, 2014), que son partes esenciales del desarrollo económico que tanto anhela Sudamérica. Como es de suponerse un impacto positivo en estos indicadores necesariamente conlleva a un aumento en la creación y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas -PYMES- que son la base fundamental del crecimiento de la clase media y de la economía de un país. Así mismo, el acceso al crédito y al ahorro aumenta el consumo, variable fundamental del cálculo del producto interno bruto o producto nacional bruto de un país, cuyo crecimiento es indicador inequívoco del desarrollo económico.

Pareciera ser este un tema completamente ajeno a la regulación del comercio internacional, mas, sin embargo, no lo es. Y es que ciertamente los Estados necesitan de la eficiente colocación de recursos entre sus actores económicos y las ventajas que ello conlleva, pero ello no puede ser a cualquier precio. Cuando quienes son objeto de crédito defraudan el cumplimiento de sus obligaciones, el sistema como un todo está sujeto a un riesgo que debe ser prevenido y corregido de la manera más célere posible. En consecuencia, los Estados, con el fin de proteger sus economías de riesgos sistémicos como la falta de solidez patrimonial de los actores financieros o el riesgo de lavado de activos, expiden regulación a veces extremadamente restrictiva. Esta regulación, en muchos casos, restringe el acceso a los mercados y ataca, en algunas ocasiones, los principios de no discriminación en los que se basa la regulación del comercio bajo la Organización Mundial del Comercio ("OMC").

Ya en 1994, los Estados miembros de la OMC notaron la importancia de una regulación respecto de la prestación de los servicios financieros y la misma entonces se entendió incluida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios ("GATS"), complementado con el Anexo de Servicios Financieros. Se pensó en ese momento que la regulación allí contenida, era suficiente para evitar las restricciones al flujo transnacional de servicios financieros. Y tal vez, en efecto, así lo era.

Sin embargo, mucha agua ha corrido bajo el puente desde ese entonces. Han pasado más de 20 años y el célebre adagio de que "los tiempos están cambiando" debe adquirir una connotación completamente distinta en nuestra época: el nacimiento de tecnologías disruptivas es cada vez más rápido. La forma en la que se prestan los servicios e incluso se comercializan los bienes ha cambiado radicalmente en los últimos años. La industria de los servicios financieros

ha sido especialmente impactada por esta revolución, e incluso, muchos defienden el nacimiento de una industria completamente nueva: Fintech.

Fintech

Fintech debe entenderse como "la innovadora prestación de servicios financieros a través de aplicaciones tecnológicas que puede resultar en nuevos modelos de negocio, aplicaciones, procesos o productos con un efecto material en los servicios financieros" de conformidad con la Junta de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board; 2017). Esta industria, que crece día a día, atrajo más de 27.000 millones de dólares en inversión durante el año 2016 (KPMG; 2017). Dentro de sus grandes exponentes se encuentran las conocidas criptomonedas, que tan solo entre los años 2012 y 2017 se han capitalizado en más de 150.000 millones de dólares (CoinMarketCap;2017). También hacen parte de esta nueva forma de servicios financieros, los esquemas de financiación colectiva llamados crowdfunding o crowdlending, los cuales durante el año 2012 movilizaron más de 2.099 millones de Euros en el viejo continente (BBVA; 2015).

Indistintamente del tamaño del fenómeno, cuyas cifras hablan por sí solas, lo más importante respecto de este nuevo tipo de esquemas de servicios financieros, son las oportunidades que representan, especialmente para las economías emergentes como las sudamericanas. Las Fintech han sido reconocidas abiertamente como grandes armas para la inclusión financiera (Jagtiani & Lernieux; 2017) que, como se explicó, contribuyen de manera importante en el desarrollo económico de los países.

La prestación de servicios financieros mediante recursos tecnológicos impulsa una mayor inclusión financiera pues permite que personas que antes no tenían el acceso a tales servicios puedan acceder a ellos sin mayor dificultad (Kern; 2017). El hecho de poder acceder a un crédito sin la necesidad de ser sometido a un escrutinio financiero por el banco o pagar los servicios a través de un teléfono celular no solamente facilita la provisión de estos servicios, sino que atrae a los ciudadanos que ven en los mismos una facilidad, y no, como en muchos casos respecto de los servicios financieros tradicionales, una molestia.

Un claro ejemplo de la transformación social que pueden impulsar estas tecnologías es el conocido caso de Safaricom, un proveedor de servicios celulares keniano que mediante el ofrecimiento de servicios bancarios móviles logró alcanzar una cifra de más de 23 millones de afiliados, mucho de los cuales no se encontraban bancarizados.

No obstante, se debe tener en cuenta que, independientemente de los beneficios que estos esquemas innovadores representan, los mismos también conllevan riesgos importantes. Por esta razón, muchas autoridades nacionales han incluso prohibido algunos de los mismos o no han tenido la voluntad de regularlo de manera rápida y eficiente lo cual ha afectado su desarrollo, como en el caso del crowdfunding en Colombia y Perú. En todo caso, es una realidad que

las autoridades financieras de los distintos países deberán expedir regulación que cubra cada uno de estos nuevos esquemas y proteja la integridad financiera de sus economías y ciudadanos ante la materialización de los riesgos inherentes a las respectivas actividades. Porque lo que es innegable es que incluso sin una regulación que delimite las "reglas de juego", los desarrollos tecnológicos seguirán avanzando a pasos agigantados —Uber, por ejemplo, a pesar de no estar regulada en muchos países latinoamericanos sigue siendo la aplicación favorita de quienes necesitan transportarse. Hay que seguirles el paso a los avances y no cercenar su ímpetu.

¿Y la OMC?

Pero ¿qué tiene que ver la OMC en todo eso? Es sólo cuestión de tiempo, e incluso ya en varios países europeos se está dando el fenómeno, de la prestación transfronteriza de servicios Fintech y entonces surgirán una gran cantidad de dudas: ¿Qué reglas de comercio transnacional aplicarán a este tipo de servicios?, ¿Qué se ha hecho desde la negociación y entrada en vigor del GATS para adaptar la normativa OMC a esta nueva realidad?, ¿Se encuentra la normativa de la OMC preparada para afrontar el reto?

Al respecto, existe disenso entre los que, de una parte, señalan que el GATS, a pesar de ser producto de un contexto en el que no existía el Internet y los servicios de Telecomunicaciones al nivel de difusión que actualmente existe, sigue siendo una herramienta útil para regular los servicios financieros prestados a través de medios no convencionales y quienes, de otra parte, sostienen que este marco regulatorio internacional no fue pensado para cumplir esta labor (Malkwaj, 2007).

Es verdad que de conformidad con la sección 7 del Memorando de Entendimiento de Servicios Financieros, los Estados firmantes de la OMC se comprometen a otorgar acceso a los proveedores de servicios de los demás Estados para prestar "nuevos servicios financieros". Sin embargo, este término nunca ha sido interpretado y no es claro el significado que se le dará a tales "nuevos servicios financieros" o si los mismos pueden ser correctamente regulados de conformidad con las disposiciones del GATS.

En primer lugar, el numeral 2 del artículo 1º del GATS establece que son objeto de regulación la prestación de servicios en 4 escenarios —dependiendo de quién y en donde se encuentra tanto el proveedor como el consumidor de los servicios—. Este artículo, sin embargo, debe leerse en conjunto con el I.5.a) del Anexo de Servicios Financieros, el cual prevé en sus definiciones quién es un proveedor de servicios financieros, y cuáles son ejemplos de tales servicios —aceptación de depósitos, préstamos de todo tipo, factoring, giros bancarios, etc.—.

A primera vista, parecería que el marco normativo de la OMC captura todas las operaciones que normalmente se

clasifican como servicios financieros. Sin embargo, ¿qué ocurre cuando, como en el caso de TIGO Money en América Latina, el envío de dinero se hace por conducto de un operador móvil que no es propiamente un prestador de servicios financieros?¹

Así mismo, ¿Cómo podría regularse la prestación de servicios financieros de financiación colectiva cuyo proveedor se encuentra en un País A, su prestatario en otro país distinto B y quienes entregaron los recursos en territorio adicional C? A primera vista no resulta sencillo determinar cuál de los cuatro modos de prestación de servicios establecidos en el artículo 2 del GATS nos encontramos, o incluso, si nos encontramos frente a alguno de ellos. ¿Cuáles son las normas de regulación prudencial aplicables? ¿Quién protege al consumidor y sus datos?

Estas situaciones reflejan un claro ejemplo de cómo la forma en la que se prestan los servicios financieros escapa la forma tradicional en la que los actores financieros concebían la prestación de sus servicios. Ello, por supuesto, plantea la pregunta de qué se ha hecho en relación con la regulación del comercio electrónico en materia de servicios financieros.

En realidad, el comercio electrónico ha sido una preocupación constante en la OMC el cual, sin embargo, no ha arrojado resultados concretos. Desde la Conferencia Ministerial de Ginebra en 1998 se impulsó el establecimiento de un Grupo de Trabajo, a lo que le siguió una Declaración Global en Materia de Comercio Electrónico adoptada por los Miembros en septiembre de ese año, cuyo principal aporte fue la renuncia a imponer tarifas a las transmisiones electrónicas.

Luego de esta fecha, se establecieron cuatro grupos que tienen que ver, en mayor o menor medida, con la regulación en materia de comercio electrónico: (i) el Consejo del Comercio de Servicios, (ii) el Consejo del Comercio de Mercancías, (iii) el Consejo del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, y (iv) el Comité de Comercio y Desarrollo.

Aunque algunos avances en materia de diagnóstico y planteamiento de ideas se han hecho, no existe actualmente una regulación que comprenda las dimensiones del problema, en especial en materia de servicios financieros. Lo mismo puede decirse de las Conferencias Ministeriales de Doha (2001), Hong Kong (2005), Ginebra (2009 y 2011), Bali (2013) y Nairobi (2015).

Sin embargo, esta es una realidad que nos atropella día a día y que, aun cuando no ha suscitado controversias entre los Estados miembros de la OMC hasta el momento, no tardará mucho en hacerlo. En todo caso, lo importante al respecto de este fenómeno no es si los Estados consideran sus derechos violados o no: lo más importante es el costo de oportunidad generado por la falta de una regulación clara para que los Estados se sometan a un marco común

1- Otros ejemplos pueden apreciarse en el Seminario de Juan A. Marchetti titulado "The Contribution of Trade in Services to Financial Inclusion" el 13 de marzo de 2017. Disponible en la red: https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/s2marchetti.pdf (última vez visitado 7 de noviembre de 2017)

en su regulación respecto de estas nuevas formas de prestación de servicios.

La perspectiva Sudamericana

Desde la perspectiva Sudamericana, la regulación sobre acceso al mercado y regulación prudencial de estos esquemas es esencial. Cómo se ha dicho, la inclusión financiera es sinónimo de progreso y desarrollo y estos esquemas pueden aportar inmensamente en estos frentes. Cada día que pasa en el que se permite a algunos estados impedir la prestación de servicios financieros a través de la tecnología, es un día perdido en la lucha contra la pobreza, es un día perdido en el camino del desarrollo para el bienestar de nuestros países. Así mismo, la falta de regulación disminuye los incentivos para ejecutar actividades de Fintech en la medida en la que sus actores no tienen un marco claro de acción y, muchas veces, el miedo a la comisión de conductas ilegales les desincentiva a prestar servicios que pudieran ser beneficiosos para la sociedad.

Pero no es sólo como podemos acceder a la prestación de los servicios financieros desde nuestros países hacia otros, sino también cómo proteger a nuestros sistemas de los eventuales riesgos que ellos conllevan. La duda respecto de la aplicación de la excepción sobre regulación prudencial contenida en el parágrafo 2(a) del Anexo de Servicios Financieros del GATS debe ser disipada. Debemos saber qué servicios podemos regular y cuáles no, debemos tener la capacidad de regular de manera racional la prestación de estos servicios conforme al derecho de OMC con el fin de evitar la importación de esquemas riesgosos que no corresponden a nuestra idiosincrasia ni al nivel de desarrollo de nuestros sistemas económicos.

La OMC debe entonces darse a la tarea de reformar el marco regulatorio de servicios financieros para que estos esquemas sean incluidos. Existen años de investigación y marcos conceptuales desarrollados por el Consejo de Comercio de Servicios. Así mismo varios de los países de Sudamérica han presentado propuestas para la expedición de esta regulación.

Bibliografía

Bashar H. Malkwaj, "E-Commerce in Light of International Trade Agreements: The WTO and the United States-Jordan Free Trade Agreement", 15 *Int'l J.L. & Info. Tech.* (2007), pp. 153, 169 World Bank. (2014). *Financial Inclusion Data / Global Findex*. Retrieved November 08, 2017, from <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/home>

Financial Stability Board, *Supervisory and Regulatory Issues that Merit Authorities' Attention*. (2017, June 27). *Financial Stability Implications from FinTech*. Retrieved October 27, 2017, from <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>

KPMG. (2017, February 21). *The Pulse of Fintech Q4 2016: Global analysis of investment in fintech*. Retrieved October 27, 2017, from <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/02/pulse-of-fintech-q4-2016.pdf>

Cryptocurrency Market Capitalizations | CoinMarketCap. (n.d.). Retrieved November 08, 2017, from <https://coinmarketcap.com/>

Cuesta, C., Fernandez de Liz, S., Roibas, I., Rubio, A., Tuesta, D., & Urbiola, P. (2015, January 30). *Crowdfunding in 360°: alternative financing for the digital era* (BBVA Research, Digital Economy Watch, Digital Economy and Financial Systems). Retrieved October 31, 2017, from https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2015/02/Crowdfunding_Watch.pdf

Jagtani, J., & Lemieux, C. (2017). *FINTECH LENDING: FINANCIAL INCLUSION, RISK PRICING, AND ALTERNATIVE INFORMATION* (Vol. 17-17, Working Papers Research Department, p. 0-46) (United States of America, Federal Reserve Bank of Philadelphia). Philadelphia, PA: Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Kern, A. (2017, July 18-20). *Financial Inclusion: The Role of Fintech and Digital Financial Services*. Speech presented at UNCTAD Multi-year Expert Meeting on TRADE, SERVICES AND DEVELOPMENT in UNCTAD, Geneva. Retrieved October 31, 2017, from http://unctad.org/meetings/en/Presentation/c1mem5_2017_115_S3_Alexander_2.pdf

Mitchell, Andrew D., "Towards Compatibility: the future of electronic commerce within the global trading system", en *Journal of International Economic Law*, (2001), pp. 683-723

Organización Mundial del Comercio, *Secretariado del Comité de Servicios Financieros, Report of the Meeting Held on 24 November 2016*", y *Adendo S/FIN/W/88/Add.1 del 13 de junio de 2016*

Juan A. Marchetti titulado "The Contribution of Trade in Services to Financial Inclusion" el 13 de marzo de 2017. Disponible en la red: https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/s2marchetti.pdf (última vez visitado 7 de noviembre de 2017)



AUTORA
**VERA
 THORSTENSEN**

Economista y profesora en la Facultad de Ciencias Económicas de la Fundación Getúlio Vargas, Brasil. Allí dirige el Centro para el Comercio Global y las Inversiones. En el año 2014 fue designada como Titular de la Cátedra OMC en Brasil y Presidente del Comité sobre Barreras Técnicas al Comercio y Barreras Regulatorias de Brasil. Fue asesora económica de la Misión diplomática de Brasil en la OMC entre 1995 y 2010 y Chair del Comité de Reglas de Origen de la OMC por siete años.

E mail: vera.thorstensen@fgv.br

La multiplicación de los estándares privados de sustentabilidad ¿Hay un rol para la OMC?

Introducción

Algunos de los nuevos desafíos que afectan al sistema global de comercio incluyen:

- i) el estancamiento de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del comercio (OMC);
- ii) la fragmentación de las reglas de comercio debido a la proliferación de acuerdos preferenciales;
- iii) un nuevo modelo de producción global que se organiza en cadenas digitales de valor regionales o globales;
- iv) la sustitución de las tradicionales barreras arancelarias negociadas en la OMC por barreras regulatorias impuestas por regulaciones nacionales o una proliferación de modelos regulatorios;
- v) una creciente participación de organizaciones no gubernamentales (ONGs) privadas en la gobernanza del sistema de comercio, a través del establecimiento de estándares.

Además, el actual escenario político y económico contribuye a aumentar el nivel de incertidumbre. Los movimientos separatistas en España, las idas y vueltas del Brexit, la inestabilidad política de la relación entre Estados Unidos y Corea del Norte, la política América Primero, la falta de interés de los Estados Unidos de mantener su liderazgo en un comercio global más libre, y la emergencia de China como un jugador comercial global con un modelo de capitalismo de Estado... solo por nombrar algunos de esos desafíos!

Como resultado, setenta años de multilateralismo liderado por los Estados está siendo desafiado progresivamente por una gobernanza privada liderada por transnacionales, grupos de lobby y ONGs. Este escenario solo ha aumentado la fragmentación regulatoria global, lo cual puede conducirnos a una nueva guerra regulatoria, que reviva los conflictos Norte-Sur del pasado.

Las barreras regulatorias, especialmente las técnicas, sanitarias y fitosanitarias, incluyen una variedad de reglas que recaen sobre una variedad de áreas como servicios, inversiones, competencia, medioambiente, comercio digital, propiedad intelectual y anticorrupción. Y solo algunas caen bajo la órbita de la OMC. Algunas de esas barreras van más allá del nivel establecido en la OMC cuando los países los negocian en el marco de acuerdos comerciales preferenciales. Existe también un mix de regulaciones establecidas por el gobierno y aquellas establecidas por actores priva-

dos. Las ONGs argumentan que sus estándares reflejan la demanda y el interés de los consumidores ya que se ocupan de la sustentabilidad.

Usualmente, las regulaciones establecen estándares para ser operativas. A su turno, los estándares requieren de procedimientos de acreditación y evaluaciones de conformidad para obtener la certificación que acredite que el producto cumple con las regulaciones en un país en particular. En una economía globalizada con un nivel bajo de aranceles a la importación, las regulaciones técnicas, sanitarias, fitosanitarias ambientales han devenido un instrumento significativo a la hora de generar barreras. El Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT) y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) de la OMC son los textos legales relevantes que regulan estas medidas. Por ejemplo, alrededor de 25,000 regulaciones fueron notificadas al Comité de TBT y otras 29,000 al Comité SPS. Tanto el TBT como el SPS requieren que los Miembros de la OMC basen sus estándares y regulaciones en estándares internacionales en un esfuerzo por armonizarlos tanto como sea posible.

Sin embargo, los acuerdos de la OMC prevén diferente tratamiento a los estándares, y, en consecuencia, diferente definición para la cuestión de los estándares internacionales. Mientras el SPS establece que el Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de las Epizootias (OIE) y la Convención Internacional de Protección Vegetal (CIPV) son consideradas organizaciones internacionales relevantes para el establecimiento de estándares internacionales, el TBT no se refiere a ninguna organización internacional. En efecto, el TBT solo establece que los estándares deben ser creados por organizaciones internacionales relevantes, ofreciendo simplemente una guía para clarificar a través de algunos principios de conducta.

Es que, al menos desde la Ronda de Tokio (1979) existe una controversia entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre qué es un estándar internacional, que se verificó cuando solo un grupo de Miembros adoptó el Código de Estándares en el marco del GATT. Básicamente, los Estados Unidos se resisten a reconocer a la Organización de Estándares Internacionales (ISO, por sus siglas en inglés) así como también a la Comisión Electrotécnica Internacional (IEC) como las organizaciones relevantes para establecer estándares internacionales con el argumento de que los europeos tendrían allí una influencia desproporcionada. La cuestión central sigue siendo los diferentes modelos regulatorios y de estandarización que tienen los Estados Unidos y la Unión Europea. En un futuro cercano, China podría ser un tercer modelo, aunque no hay información disponible hasta el momento sobre esta cuestión.

Para la Unión Europea, es la Comisión Europea la que establece las regulaciones principales y el Comité Europeo de Estandarización (CEN) así como el Comité Europeo de Estandarización Electrotécnica (CENELEC), el Instituto Europeo de Estándares de Telecomunicaciones (ETSI), los que la Unión Europea reconoce (Regulación EU 1025/2012). Estos son considerados estándares europeos y como no están abiertos a no-europeos, son estándares regionales.

Los Estados Unidos adoptó un modelo de mercado, por tanto los estándares se generan por alrededor de 300 diferentes organizaciones coordinadas por el Instituto Americano de Estándares Nacionales (ANSI). Las agencias de estandarización norteamericanas hacen un lobby muy fuerte y agresivo para que sus estándares sean reconocidos como estándares internacionales.

A pesar de la disputa, el trabajo de los Comités TBT y SPS de la OMC es impresionante, no solo como foro de discusión de las barreras regulatorias sino también como mecanismo para solucionar desencuentros y conflictos (a través del llamado STC, Specific Trade Concerns).

Sin embargo, las medidas tradicionales tipo TBT o SPS no son la preocupación actual, sino que son los estándares de sustentabilidad los que generan preocupación. Estos son establecidos por ONGs y cadenas de hipermercados e incluyen estándares medioambientales, laborales, de bienestar animal, entre otros. Los estándares de sustentabilidad son establecidos por ONGs, usualmente de países desarrollados, bajo el argumento de que responden a las demandas de los consumidores en sus países. Pero lo hacen sin ningún control o supervisión. Son reglas internacionales o procesos de certificaciones negociados y acordados.

No se trata aquí de mejores prácticas regulatorias cuyo objetivo sea promover el desarrollo económico al mismo tiempo que proteger el medio ambiente. La principal cuestión es la proliferación de estas nuevas barreras sin ningún tipo de supervisión internacional, que además resultan en un sistema regulatorio fragmentado. América del Sur, como grupo de países en desarrollo, está sujeto a este nuevo tipo de barreras.

Los estándares de sustentabilidad son hoy una amenaza real a la coherencia del comercio internacional, principalmente en agricultura y alimentos. Como grupo, América del Sur debiera llevar estas preocupaciones a la OMC y consensuar la manera de negociar y discutirlo en los Comités de SPS o TBT.

Estándares Privados Voluntarios de Sustentabilidad

La emergencia de nuevas iniciativas de estandarización lideradas por entidades no gubernamentales genera nuevos desafíos, particularmente porque es un tipo de estandarización cuyo objetivo es reglar el producto, el proceso de producción y las cadenas de oferta globales. La materia cubierta por estándares privados de sustentabilidad incluye la seguridad de los alimentos, la protección del medioambiente, los derechos humanos, y otros principios referidos al etiquetado. Son establecidos por entidades no gubernamentales y certificados por instituciones privadas de acuerdo a sus propios procesos de acreditación y certificación.

Los estándares de sustentabilidad son considerados privados y voluntarios. Sin embargo, si el producto no tiene la etiqueta que acredita el cumplimiento de los estándares de producción sustentable, de la cuna a la tumba, el producto



sufrirá una prohibición de facto para entrar a ese mercado y ser ofrecido a los consumidores en los supermercados o en las grandes tiendas. Además, aunque son privados, muchos de ellos reciben apoyo para su creación y difusión por parte de los gobiernos. Son ejemplos claros de la privatización de la gobernanza del comercio.

Existen muchos argumentos pro y contra los estándares de sustentabilidad, pero no se puede obviar el hecho de que esos estándares son una realidad en el comercio global y una barrera significativa al comercio, sin reglas o control por alguna organización internacional. Están claramente socavando las bases de las reglas de la OMC.

Por ello, es urgente discutir, entender y analizar la cuestión de los estándares de sustentabilidad para así poder maximizar lo positivo y minimizar los impactos negativos, superando el bloqueo político para lidiar con esta cuestión en la OMC.

Los estándares de sustentabilidad

Este tipo de estándares pueden ser categorizados de acuerdo a quien los emite. Así, los hay elaborados por firmas individuales (TESCO, Carrefour); nacionales o de cadenas sectoriales (forestales, alimentación, textiles); por cadenas internacionales (ISEAL, GlobalGap, FSC).

La proliferación de estos estándares es el foco de muchos reportes y discusiones en el Foro de Sustentabilidad de Estándares de las Naciones Unidas (UNFSS, United Nations

Forum for Sustainability Standards), un foro creado en 2005 para debatir el impacto de estos estándares en los países en desarrollo. Este Foro pretende crear puntos focales para poder coordinar el trabajo en las agencias de estandarización. Se compone de actores públicos y privados, sectores económicos y formuladores de políticas, siendo por tanto un espacio "multi-stakeholder". El ITC – International Trade Centre (WTO/UNCTAD)- también ha desarrollado un mecanismo de búsqueda de los estándares adoptados por países desarrollados.

La cantidad de estándares identificados para el año 2015 por el UNFSS aumentó hasta 520 estándares. Bajo los auspicios de la UNFSS y con el apoyo de varios países europeos, se crearon los puntos focales en India, Brasil, Indonesia, China y México entre otros países en desarrollo.

Los desafíos que estos estándares pueden importar en relación a la gobernanza del comercio global son:

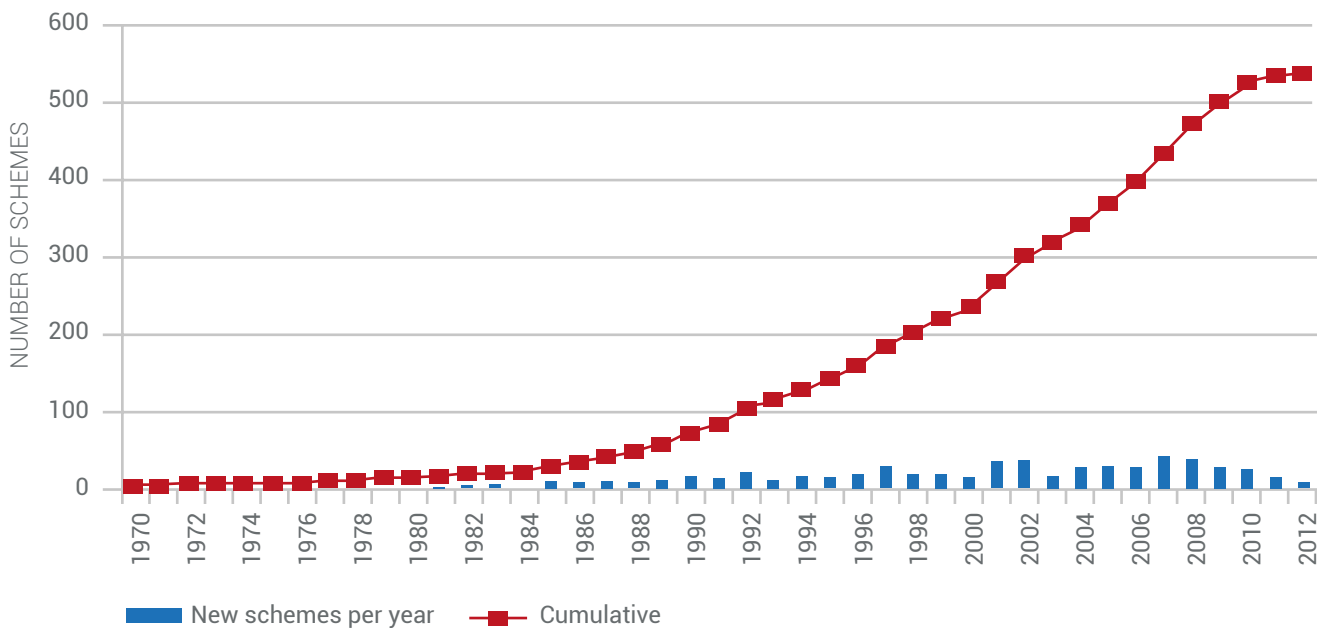
- i) multiplicidad de estándares privados, que puede implicar baja armonización y equivalencia en estándares similares, incluyendo mayores costos de emprender los procesos de cumplimiento (para un mismo producto);
- ii) marginalización de los productores pequeños en los países en desarrollo y menos adelantados dado que muchos son complejos, rigurosos y multi-dimensionales;
- iii) pueden socavar la estructura de los Acuerdos SPS y TBT de la OMC;

- iv) pueden ser medidas discriminatorias para proteger países desarrollados;
- v) su proliferación pueden inclusive contribuir a confundir a productores y consumidores;
- vi) la ausencia de una perspectiva multidimensional puede agregar riesgos porque algunos de los argumentos científicos pueden ser muy controversiales.

vii) al ser creados por cadenas de oferta global generan preocupaciones sobre las políticas nacionales y sus prioridades, generando disrupciones en la intensidad natural de los países exportadores.²

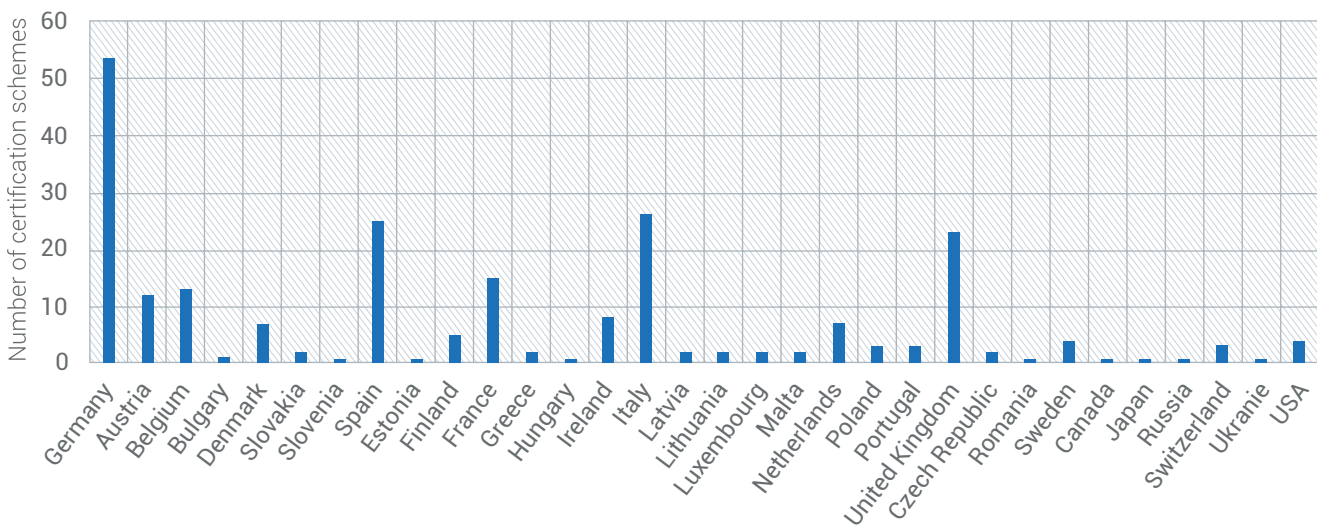
Los gráficos que siguen muestran la cantidad y origen de los estándares privados.

Grafico 1 – Evolución de los estándares privados



Fuente: UNFSS

Grafico 2 – Estándares privados – certificaciones por origen



Fuente: Comisión Europea

2- UNFSS Forum on Sustainability Standards, Geneva, 2013. Documentos disponibles en www.unfss.org (Accedido el 12 November 2017).

Principales puntos en debate

El impacto en el comercio global por la proliferación y fragmentación de las reglas relacionadas con los estándares privados voluntarios de sustentabilidad se debate en la OMC desde 2005. Sin embargo, los miembros no adoptaron ninguna decisión al respecto. No hay consenso ni siquiera sobre la definición de estándares privados. A pesar de los esfuerzos de algunos países en desarrollo, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos bloquean la cuestión en los Comités de la OMC bajo el argumento que estos estándares son privados y por lo tanto la OMC no tendría jurisdicción sobre ellos.

Muchas reuniones internacionales y conferencias promovieron la discusión y el análisis sobre esta cuestión y las principales cuestiones en debate son:

- **Definición:** Los estándares de sustentabilidad son una clase particular de estándares privados, los que se ocupan de las preocupaciones sobre el medio ambiente, los derechos laborales y el bienestar animal. Usualmente, los emiten las grandes cadenas de distribución, organismos sectoriales o agencias de estandarización nacionales o internacionales. Se consideran de naturaleza voluntaria pero son obligatorios de facto. Son ampliamente apoyados por los gobiernos, especialmente los de la Unión Europea.
- **Proliferación:** los estándares privados se están multiplicando y deviniendo más complejos. Existen alrededor de 520 identificados y tanto la UNFSS como el ITC continúan mapeando. Las ONGs que los generan están basadas, en general, en países en desarrollados, especialmente países de la Unión Europea como Alemania, Gran Bretaña e Italia. Los estándares se superponen en objetivos y contenidos pero difieren en sus mecanismos de acreditación. Muchas veces los procesos de certificación son llevados a cabo por expertos sin procedimientos establecidos previamente.
- **Legitimidad:** una cuestión preliminar es de dónde tienen autoridad estas organizaciones para emitir estándares y quién es responsable por certificar productos. Además, está en tela de juicio el nivel de accountability de estos estándares: ¿quién establece los objetivos de estos estándares?, ¿cuál es su base científica?, ¿quién es responsable por su impacto discriminatorio o disruptivo en el comercio internacional?
- **Reglas internacionales y reguladores:** existe mucha presión para que estos estándares se sujeten a principios básicos, reglas e instrumentos a la hora de su creación, su observancia, supervisión u resolución de conflictos. La cuestión es qué organización (OMC, UNFSS; ISO o alguna especializada o privadas como ISEAL o Global Gap?)

Se necesita determinar qué organización internacional será responsable de la negociación de los estándares de sus-

tentabilidad, lo cual implica no solo la negociación de las reglas básicas sino la representación de los stakeholders del comercio internacional. Aunque la UNFSS ha venido trabajando muy seriamente sobre la cuestión, en estos momentos las Naciones Unidas tienen fondos limitados.

La ISO es una alternativa a la UNFSS. La ISO es multilateral y su estructura está compuesta por representantes del sector privado. Reúne hoy un gran número de ellos, lo que le daría más legitimidad y frenaría los efectos anti competitivos de algunos de estos estándares. Sin embargo, algunas ONGs señalan que el ISO es un club dominado por grupos grandes industriales, en los cuales la sociedad civil no juega ningún rol. Además los miembros de ISO son las agencias reguladoras nacionales dominadas a su turno por los grandes grupos industriales nacionales. No solamente la sociedad civil está excluida del proceso de toma de decisiones sino que ni siquiera puede ejercer un rol crítico dentro de su estructura.

Un punto extremadamente importante sobre el que existe consenso es que los estándares privados de sustentabilidad tienen un impacto significativo en el comercio global y que están en el corazón de las nuevas medidas discriminatorias que menoscaban los derechos y obligaciones de los miembros de la OMC. Por ello, estos estándares deberían ser discutidos en la OMC, que es la organización que se dedica a negociar las reglas multilaterales. Como ya se mencionó, la discusión empezó en el año 2005 en los Comités del TBT y el SPS y sabemos que no es la mejor idea hacerlo solo en el Comité SPS. Si es cierto que estos estándares se relacionan con, por ejemplo, la seguridad de los alimentos, también es cierto que la mayor discriminación se produce en el etiquetado que es una cuestión que recae en el TBT. Técnicamente, los estándares voluntarios de sustentabilidad son, par excellence, estándares que se relacionan con preocupaciones ambientales y de protección del consumidor que caen bajo el Acuerdo TBT.

La proliferación de los sistemas regulatorios es una realidad del comercio internacional. Si devendrá una barrera comercial o no es una cuestión que debe ser discutida y negociada en los foros preferenciales y multilaterales. Haciendo frente a la cuestión de estándares gubernamentales y no gubernamentales, puede concluirse que existe un set de reglas bien definidas en relación a las gubernamentales en la OMC. El problema es cómo establecer reglas transparentes y no discriminatorias para los no gubernamentales evitando su transformación en barreras comerciales. El sistema de comercio multilateral está listo para crear una organización internacional sobre estándares de sustentabilidad

Conclusión

El sistema multilateral de comercio enfrenta un desafío importantísimo. La lógica de la protección en frontera con aranceles, cuotas y reglas de origen está siendo progresivamente substituida por barreras regulatorias. La OMC ha perdido su rol central en la negociación para reducir o eli-

minar su aspecto discriminatorio. El foro para estas negociaciones se halla hoy en los acuerdos preferenciales.

Las nuevas barreras regulatorias se relacionan con regulaciones técnicas, estándares y procesos de certificación que afectan no solo el comercio de bienes finales o los servicios sino los métodos de producción, las condiciones laborales, las actividades que afectan el medio ambiente y el clima, incluyendo las emisiones, el bienestar animal y las indicaciones geográficas.

Las medidas regulatorias se usan para diferenciar productos y pueden aparecer en regulaciones técnicas (obligatorias) o en estándares (no obligatorios), en medidas sanitarias y fitosanitarias, en estándares relacionados con condiciones de trabajo o relacionados con sustentabilidad de la producción.

Estas regulaciones se crean por una variedad importante de entidades, como pueden ser gobiernos nacionales, ONGs, asociaciones privadas de productores y pueden ser luego adoptadas por los Estados o simplemente requeridas

por el mercado a través de compañías transnacionales que las imponen en su comercio intra-firma.

Las regulaciones estatales y sus estándares son ya objeto de jurisdicción de la OMC. Y los países desarrollados bloquean la discusión de los estándares privados en la OMC desatendiendo el hecho de que estos estándares afectan negativamente el flujo de comercio. Es que los estándares de sustentabilidad son instrumentos importantes para los países desarrollados porque es una manera de dar cuenta a sus ciudadanos de sus preocupaciones sobre la clase de productos que están consumiendo. Sin embargo, los países se encuentran en diferentes grados de desarrollo y concientización y reclamo de sustentabilidad de sus consumidores. Sin un control o supervisión, los estándares de sustentabilidad pueden devenir una barrera significativa al comercio y una erosión de toda la estructura de comercio que reposa en la OMC.

“ No está en discusión aquí la cuestión de las mejores prácticas y regulación cuyo objetivo es promover el desarrollo económico protegiendo el ambiente. La cuestión actual y real es la proliferación de estándares privados “voluntarios” de sustentabilidad que se crean sin control ni supervisión y que resultan en barreras al comercio. La propuesta es bastante sencilla: incluirlas y debatirlas en la OMC. América del Sur ya las está sufriendo y de ahí que tenga una posición común.”

La negociación de servicios: una agenda relevante aunque postergada

REFLEXIONES



AUTORA

DOROTEA
LOPEZ GIRAL

Dorotea Lopez Giral, licenciada en Economía, en Instituto Tecnológico Autónomo de México. Tiene un Master en Economía de la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Es profesora de Economía Internacional y Política Comercial.

E mail: dolopez@uchile.cl



AUTOR

FELIPE
MUÑOZ N.

Felipe Muñoz, licenciado en Ciencias Económicas y Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Es profesor ayudante del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y de la Academia Diplomática Andrés Bello. Ha sido académico en los cursos de la OMC en Santiago, y es consultor de las Naciones Unidas en temas comerciales. Es coordinador del Diploma de Estrategia Internacional y Política Comercial. Ha escrito diversos artículos sobre el tema en revistas nacionales e internacionales. Ha presentado sus trabajos en foros y seminarios en Suiza, Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina.

E mail: fmunozn@uchile.cl

Introducción

A pesar de su heterogeneidad, América Latina enfrenta un desafío en común: agregar valor a su matriz productiva, particularmente a su canasta exportadora, para alcanzar etapas más avanzadas de desarrollo. En este contexto, los servicios han sido identificados como una alternativa en la agenda económica de los países, pero, hasta ahora, esto no ha sido respaldado por instrumentos o políticas nacionales, ni de manera ambiciosa en las negociaciones internacionales. Este artículo recorre los obstáculos técnicos y políticos para su negociación al tiempo que enfatiza los beneficios que se obtendrían en el mediano plazo y la deuda pendiente de liberalizar en nuestra región.

Las negociaciones sobre servicios

El primer obstáculo es la dificultad para comprender, definir y contabilizar los servicios, aspectos que han sido debatidos exhaustivamente en organizaciones internacionales y en foros de negociación (Bhagwati, 1987; Stern & Hoekman, 1987; López & Muñoz, 2016). En la región, el número de funcionarios públicos capaces de identificar un servicio y de apoyar su proceso de exportación es extremadamente limitado, ya sea en oficinas de aduana, servicios de impuestos internos o fiscales, o para diseñar un programa de promoción a las exportaciones. Esto es diferente en el caso de bienes, ya que las políticas diseñadas para mercancías han sido replicadas al trabajar con servicios. Es más, los exportadores de servicios a veces no reconocen sus propias exportaciones como de servicios, en parte por la ignorancia acerca de los modos de suministro de servicios. Además, la falta de estadísticas se ha vuelto un elemento crítico en el diseño de políticas públicas y en las negociaciones (Samiee, 1999; Francois, & Hoekman, 2010).

Las negociaciones de servicios son uno de los temas más antiguos en la agenda de comercio internacional, con tratados de transporte marítimos que preceden el Acuerdo Generales sobre Comercio de Servicios (AGCS) (Marchetti, & Mavroidis, 2011). Sin embargo, el AGCS es el último gran intento para la liberalización de servicios, particularmente desde una perspectiva multilateral (Hoekman, 1995); y también como una manera de conceptualizar una definición común (por lo menos un marco mínimo) acerca de qué son los servicios, y cómo deben ser suministrados. En este caso, los compromisos no fueron ofensivos, ya que la mayoría de los países no ofrecieron una liberalización substancial, pero de todas maneras fue percibido como un punto de partida para futuras negociaciones. Luego del establecimiento del AGCS 1995, las negociaciones multilaterales y los compromisos en materia de telecomunicaciones y servicios financieros en 1997, presumieron una continuidad de la liberalización y, en 2001, los servicios se convirtieron en la piedra angular del Programa de Doha para el Desarrollo.

Los temas más importantes que se negociaron fueron el acceso a mercados, la reglamentación nacional, las medidas de salvaguardia urgentes, y las disposiciones especiales para países menos adelantados. Aun así, se lograron pocos

avances y compromisos hacia la apertura del comercio de servicios, y, negociando bajo el principio de *single undertaking*, éstos se vieron menoscabados por el fracaso de las otras mesas de negociación.

En efecto, el fracaso de Doha promovió la idea de negociar plurilateralmente un acuerdo de servicios -el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA)- el cual podría eventualmente admitir nuevos miembros o ser multilateralizado (Peng, 2013; Raman, 2014). Algunas situaciones internacionales recientes, por ejemplo, la elección de Trump en EE.UU., han llevado al estancamiento de las negociaciones. Dado que el sistema multilateral no ha sido capaz de profundizar la liberalización del comercio de servicios, la mayoría de los avances en materia de liberalización han ocurrido a través de acuerdos bilaterales y preferenciales.

El mayor logro del AGCS y los capítulos de servicios en acuerdos comerciales preferenciales, ha sido detener las restricciones al comercio de servicios, no necesariamente incrementando la liberalización o eliminando barreras, particularmente las restricciones negociadas bajo un enfoque de lista negativa (siguiendo el modelo utilizado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN). Todas las mejoras realizadas en el ámbito preferencial tienden a ser bajo el principio de nación más favorecida (NMF), debido a las dificultades de aplicar las normas de origen y la discriminación entre los proveedores de servicios.

La región

América Latina no es uno de los actores más importantes en el ámbito del comercio internacional de servicios, pero aspira constantemente a convertirse en un exportador relevante para diversificar y agregar valor a nuestra matriz exportadora, y para escalar en las cadenas globales de valor (Gereffi et al., 2009; Pietrobelli, & Rabellotti, 2004; López et al. 2014). Muchos países han definido al sector servicios como una prioridad, pero esto no se ha trasladado a una agenda de negociación activa, ni en foros multilaterales ni en bilaterales o plurilaterales. Los compromisos latinoamericanos en el AGCS son mínimos, y responden al clima de una primera negociación multilateral de servicios, donde ningún país abrió con fuerza sus mercados. Considerando negociaciones preferenciales, los países que han negociado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos muestran un enfoque más abierto y liberal en materia de servicios.

La apertura intrarregional de los servicios es, sin duda, el nivel más bajo que ha logrado la región en negociaciones, sin embargo, seguir esta agenda conducirá a beneficios potenciales. Ninguno de los esquemas actuales de integración en la región contempla un proceso real de liberalización de servicios, y el trato desigual en la región de asuntos regulatorios, tales como inversión, servicios, política de competencia, y tecnología, son algunos de los principales obstáculos para el comercio intrarregional (Rosales & Herreros, 2013). La Alianza del Pacífico, que puede ser visto como el proceso más dinámico en la actualidad, sólo ha limitado la liberalización de servicios de sus miembros, sin



diferir de los compromisos hechos en otros acuerdos extrarregionales, como con EE.UU. (López et al., próxima publicación). La convergencia entre la AP y Mercosur no ha mostrado progreso en la agenda de servicios. La inclusión de este tema en acuerdos bilaterales, aunque muestra un espíritu de apertura, no se correlaciona con un objetivo profundo de integración regional.

En la OMC pero en la región también

La Conferencia Ministerial de la OMC que se llevará a cabo en unos días en Buenos Aires, (MC11, 2017), probablemente no aborde los servicios. El ánimo internacional para las negociaciones comerciales no es óptimo, por el contrario, se debe tener pocas expectativas. Sin embargo, es importante para los países de América Latina resaltar la relevancia de esta conferencia, y enfatizar particularmente la importancia de los servicios. Debe reconocerse que los servicios no solo deben ser considerados desde una perspectiva nacional, sino también como un elemento común que puede traer beneficios a todos nuestros países.

En primer lugar, los países deberían aspirar a una liberalización más profunda entre ellos, lo que es un fracaso continuo en nuestras negociaciones comerciales. Los servicios no solo se pueden intercambiar entre nuestros países, sino que también constituyen la columna vertebral de la mayoría de las actividades económicas, generando un "efecto derrame" en la mayoría de las industrias, especialmente en las que poseen potencial de exportación. La Alianza del Pacífico y Mercosur tienen un desafío en común, avanzar en sus procesos, pero principalmente lograr una convergencia en estos temas para crear un mercado verdaderamente integrado para nuestros servicios. Las restricciones en la prestación de servicios profesionales continúan siendo altas en la región, y podrían ser un elemento diferenciador, que

ayudara a promover una integración regional más profunda y una mejor inserción internacional. Por lo tanto, el reconocimiento mutuo de profesionales puede transformarse en un gran avance en el proceso de integración de la región.

Con respecto al cabotaje, aunque se deben reconocer algunos avances, aún existen barreras que hacen que los transportes internos sean costosos y complicados. Esto tiene un impacto en la competitividad de nuestros productos, y en el desarrollo de cadenas productivas y de valor, limitando tanto la expansión de nuestras empresas (traslatinas), como el desarrollo de pequeñas y medianas empresas que les proporcionan bienes y servicios. La agenda de facilitación del comercio en la región debería considerar el potencial de los servicios para impulsar el efecto de otras reformas, como la infraestructura y la conectividad (Borchert et al. 2017; Roy, 2017). La integración energética es otro camino que la región debería tomar en consideración; ya que el costo de la energía disminuye la competitividad de nuestra producción, y la disponibilidad de energía fósiles y renovables en la región, es un activo importante que debe ser puesto a disposición de una agenda de desarrollo regional.

La liberalización del comercio de servicios y una integración regional más profunda están, como de costumbre, condicionados por dos elementos: la voluntad política y los objetivos a corto plazo. Por un lado, las negociaciones son el resultado de la voluntad de los gobiernos de perseguir una agenda en común, con objetivos e intereses compartidos. El discurso político reciente en varios países de la región no convergió hacia una agenda de negociaciones comerciales, particularmente no una que incluya una negociación ofensiva de servicios. Además, tras la crisis financiera de 2008-2009, ha surgido un retorno al nacionalismo y proteccionismo en el mundo, y los países latinoamericanos no son inmunes a esta tendencia. Por otro lado, y más

importante, es la persistencia de políticas que apuntan a objetivos de corto plazo en la región, donde los gobiernos no tienen las capacidades para formular e implementar políticas para alcanzar objetivos a largo plazo. Para desarrollar una fuerte capacidad de exportación y transformar estructuralmente nuestras matrices exportadoras basadas en commodities, se requieren políticas y programas a largo plazo, las cuales, debido a los cortos ciclos políticos, las administraciones actuales y pasadas no han sido capaces (o no estuvieron dispuestos) a seguir. Para desarrollar un sector competitivo de servicios de exportación, las políticas deben ser coherentes, y darse cuenta de que la mayoría de los beneficios no serán inmediatos.

Debido a la composición y el tamaño de las economías latinoamericanas, su mejor alternativa para lo conocido como gobernanza comercial es el sistema multilateral de comercio. Cualquier otro tipo de gobernanza será una segunda mejor alternativa, donde nuestros países no se beneficiarán completamente del comercio, o no serán capaces de imponer sus intereses. Por lo tanto, su primer intento debería ser reposicionar la OMC, y las negociaciones dentro de su marco. Considerando las limitadas capacidades de nuestros sectores públicos (el número de equipos negociadores, por ejemplo), es fundamental centrarse en subsectores con un profundo impacto en nuestra integración regional y en la inserción internacional. Para los servicios, una forma de avanzar podría ser a través de una negociación sectorial, reconociendo la enorme heterogeneidad que existe en el tema, por ejemplo, en los servicios profesionales. El transporte y la energía, como se dijo anteriormente, son otros dos sectores donde la región tiene potencial, y donde la liberalización tendrá no solo un impacto dentro del sector, sino también un efecto indirecto sobre otras actividades económicas, mejorando nuestro desarrollo. Estos tres elementos son la esencia del desarrollo de un país.

Si la región es capaz de entregar prioridad a estas áreas y, en conjunto, presenta propuestas en las futuras Conferencias Ministeriales o en los Comités de la OMC, podríamos tener una voz en común en el ámbito del comercio internacional de servicios, y progresar en los temas que pueden impulsar nuestros procesos de desarrollo económico, y no reaccionar a lo que otros, principalmente países desarrollados, proponen como prioridades. En ausencia de una negociación multilateral, el estancamiento no es necesariamente una respuesta, al menos no una buena. Las reformas unilaterales, y negociaciones bilaterales y regionales, aunque son una segunda mejor opción, son un paso adelante. Los países deberían actualizar sus compromisos sectoriales, que actualmente son escasos y poco profundos. La liberalización de los servicios puede actuar como un dispositivo que garantice la competitividad para toda la economía; pero la apertura de servicios no es solo enumerar nuevos compromisos, es una reforma institucional, que requiere conocer las especificidades de nuestras economías y los desafíos que esto conlleva, muchos de los cuales son comunes en la región, y comprender que debería seguir un enfoque cooperativo, donde entendemos las diferencias y los puntos en común entre los países, y las posibilidades reales de liberalización. Debemos ser capaces de liberalizar

más entre nuestros países, de lo que esperamos liberalizar con el mundo, y ser conscientes que el multilateralismo es una ventaja para nosotros. Esto traerá, como consecuencia, que los costos serán menores que los beneficios.

Referencias

- Rosales, O., & Herreros, S. (2013). *Trade and trade policy in Latin America and the Caribbean: recent trends, emerging challenges*. *Journal of International Affairs*, 31-49.
- Roy, M. (2017). *The contribution of services trade policies to connectivity in the context of aid for trade*.
- Borchert, I., Gootiiz, B., Grover Goswami, A., & Mattoo, A. (2017). *Services trade protection and economic isolation*. *The World Economy*, 40(3), 632-652.
- López, D., Muñoz, F. & Corvalán, A. (forthcoming). *Services commitments in the Pacific Alliance*. In: Alvarez, J. Polanco, R. & Sauvé, P. (Eds.) *Pacific Alliance*. Springer: Zurich.
- Bhagwati, J. (1987). *Trade in services and the multilateral trade negotiations*. *The World Bank Economic Review*, 1(4), 549-569.
- Stern, R. & Hoekman, B. (1987). *Issues and data needs for GATT negotiations on services*. *The World Economy*, 10(1), 39-60.
- López, D., & Muñoz, F. (2016). *El comercio de servicios y el desarrollo: una discusión en curso*. *Revista Sociedad y Economía*, (30).
- Samiee, S. (1999). *The internationalization of services: trends, obstacles and issues*. *Journal of services marketing*, 13(4/5), 319-336.
- Francois, J., & Hoekman, B. (2010). *Services Trade and Policy*. *Journal of Economic Literature*, 48(3), 642-92.
- Marchetti, J. & Mavroidis, P. (2011). *The genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)*. *European Journal of International Law*, 22(3), 689-721.
- Hoekman, B. (1995). *Assessing the general agreement on trade in services*. *World Bank Discussion Papers*, 327-364.
- Peng, S. Y. (2013). *Is the Trade in Services Agreement (TISA) a Stepping Stone for the Next Version of GATS?*
- Raman, H. (2014). *Implication of TISA on Trade of Services*. *J Polit Gov*, 3(4), 121-128.
- Gereffi, G., Castillo, M., & Fernandez-Stark, K. (2009). *The offshore services industry: a new opportunity for Latin America*.
- Pietrobelli, C., & Rabellotti, R. (2004). *Upgrading in clusters and value chains in Latin America: the role of policies*. *Inter-American Development Bank*.
- López, D.; Hernández, R., Mulder, N., Fernández-Stark, K., Sauvé, P. & Muñoz, F. (2014). *Latin America's emergence in global services A new driver of structural change in the region?*. ECLAC.



AUTOR

**RAÚL LEOPOLDO
TEMPESTA**

Político y abogado (UCALP). Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento al Desarrollo (UNSAM-Georgetown University). Doctorando del Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina. Miembro de la Cátedra OMC de FLACSO Argentina. Profesor titular de grado en la Licenciatura en Cs. Políticas y Relaciones Internacionales y de posgrado en la Especialización en Políticas Públicas (UCALP). En la actualidad se dedica al estudio del rol de las comunidades epistémicas en el comercio internacional.

E mail: tempesta181@yahoo.com

El Acuerdo de Facilitación del Comercio de la OMC: un nuevo comienzo para el multilateralismo en el siglo XXI

1. Introducción

En la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 los miembros de la OMC finalmente consensuaron el texto del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) que entró en vigor el 22 de febrero de 2017.³ El AFC tiene como principal propósito "...aclarar y mejorar aspectos pertinentes de los artículos V, VIII y X del GATT de 1994 con miras a agilizar aún más el movimiento, el levante y el despacho de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito" (Preámbulo, Acuerdo sobre Facilitación del Comercio). Los artículos citados aluden a temas arquetípicos de la facilitación del comercio tales como la "Libertad de tránsito", los "Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación" y la "Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales", respectivamente. Si bien esos artículos constituyen el núcleo duro del AFC, el Acuerdo también abarca la cooperación entre las autoridades aduaneras, el cumplimiento de procedimientos, disposiciones sobre asistencia técnica y creación de capacidades e instituciones relacionadas con la temática.

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la reducción de costos resultante de una aplicación "completa" del acuerdo sería de 16,5% para los países de bajos ingresos, el 17,4% para los países de ingreso medio-bajo, el 14,6% para los países de renta media-alta y el 11,8% para los países de la OCDE.⁴ Asimismo, la OMC predice que para "...el período de 2015 a 2030, la aplicación del AFC aumentará en torno a un 2,7% anual el crecimiento de las exportaciones mundiales y en más de medio punto porcentual al año el crecimiento del PIB mundial."⁵

Desagregando las cifras por región se prevé que posteriormente a "...la reforma en el ámbito de la facilitación del comercio, las exportaciones del África Subsahariana, Asia, América Latina y Oriente Medio aumentan un 22,3%, un 16,2%, un 16,2% y un 13,8%, respectivamente. Las importaciones aumentan prácticamente en la misma proporción..."⁶. Por otro lado, se espera que la reducción estimada de los costos comerciales producida por la aplicación del AFC -equivalentes arancelarios ad valorem- en el caso de América Latina y el Caribe ascienda al 13,9%.⁷

3- Para entrar en vigor, el AFC fue ratificado por dos tercios de los miembros de la OMC. El Congreso argentino aprobó el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech a los efectos de incorporar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio el 05/07/2017 (Ley 27.373); fue promulgado por el Poder Ejecutivo Nacional el 27/07/2017 (Decreto 574/2017). No obstante a la fecha la Argentina no ha notificado la ratificación del Acuerdo.

4- http://www.oecd.org/tad/tradedev/WTO-TF-Implementation-Policy-Brief_EN_2015_06.pdf

5- INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2015: Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, p. 81. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf

6- INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2015: Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, p. 90. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf

7- Op. cit. p. 87. [https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/world_trade_report15_s.pdf].

Sin embargo, y a pesar de un escenario tan favorable, el proceso que demandó su aprobación no estuvo libre de dificultades. En efecto, la presencia de un contexto particularmente árido para el multilateralismo, en especial las dificultades de la Ronda de Doha para obtener resultados concretos desde su lanzamiento oficial en noviembre de 2001, nos obliga a meditar acerca de las lecciones que pueden extraerse del AFC. En esa inteligencia proponemos, luego de describir brevemente el contenido y partes del Acuerdo, reflexionar sobre tres aspectos centrales: el proceso negociador, el enfoque metodológico adoptado y los efectos sistémicos que pueden emerger de su aplicación. Por último, ofreceremos algunas consideraciones puntuales en referencia al ámbito de aplicación regional y local del AFC.

2. ¿Qué es el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio?

El AFC está dividido en tres secciones. La Sección I trata sus disciplinas más substantivas: procedimientos y obligaciones relacionados con el comercio en la frontera, normas más transparentes, equidad en las decisiones de los organismos intervinientes, el despacho en frontera menos burocrático y la reducción de trabas administrativas al tránsito.⁸

Las propuestas más innovadoras se observan en la Sección II del AFC, atento la presencia de normas que postulan mecanismos, plazos y condiciones en materia de trato especial y diferenciado (TED) y que permiten a los países en desarrollo y menos adelantados (PMAs) aplicar el Acuerdo en función de sus posibilidades (arts. 13/22).⁹ Cada país podrá establecer el momento en el que aplicará las distintas disposiciones e incluso solicitar ayuda técnica de un grupo de expertos (art. 18), mediante el aporte de países miembro donantes "o por conducto de las organizaciones internacionales apropiadas" (art. 21.1).

Específicamente, el AFC contempla tres categorías de disposiciones, la categoría A contiene las disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designa para que sean aplicadas en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo. En el caso de un país menos adelantado Miembro, esa obligación deberá cum-

plirse en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor. La categoría B contiene las disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designa para que sean aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo. Por último, la categoría C contiene las disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designa para que sean aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo y que requieren la adquisición de capacidades para su aplicación efectiva mediante la prestación de asistencia y apoyo (art. 14, AFC).

Finalmente, la Sección III (art. 23) establece, en el ámbito de la OMC, el Comité de Facilitación del Comercio (art. 23.1) y requiere que cada Miembro cree un Comité Nacional de Facilitación del Comercio a los efectos de coordinar internamente la aplicación del AFC (art. 23.2).¹⁰

3. ¿Por qué el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) es distinto a otros? Proceso negociador, enfoque metodológico y efectos sistémicos.

3.1. El proceso negociador: un camino largo y dificultoso¹¹

Tomó casi diez años acordar el texto final del AFC. Las negociaciones comenzaron en julio de 2004 - "Paquete de Julio" - el 12 de octubre de 2004 el Comité de Negociaciones Comerciales estableció el Grupo de Negociación sobre la Facilitación del Comercio - y se extendieron hasta el año 2013, fecha en la que se presentó el texto final del Acuerdo en la Conferencia Ministerial de Bali.

Los motivos que dan cuenta de esa demora son diversos pero a manera de síntesis podemos señalar, en primer lugar, el contexto de las negociaciones. En efecto, se trató de una década signada en materia comercial por el estancamiento de la agenda de Doha para el desarrollo (ADD). En segundo lugar, la facilitación del comercio es un área técnica en la que se requiere conocimiento específico no siempre al alcance de los funcionarios a cargo de las negociaciones. Tercero, las dificultades para acordar el texto final

8- Los artículos de la Sección I (arts. 1/12) aplican un lenguaje que en ciertos casos indican obligatoriedad y en otros sugieren, de una manera más laxa, cursos de acción a seguir. Entre los primeros encontramos normas sobre publicación y disponibilidad de información, resoluciones anticipadas, apelación y revisión de decisiones; medidas destinadas a mejorar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia (notificaciones de controles o inspecciones reforzadas); y disciplinas en materia de derechos y cargas; entre otras. Entre los artículos que sugieren o proponen buenas prácticas hayamos centralmente la cooperación entre agencias aduaneras; el uso de estándares internacionales; el establecimiento de la "ventanilla única", etc

9- "ARTÍCULO 14: CATEGORÍAS DE DISPOSICIONES. 1. Hay tres categorías de disposiciones: a) La categoría A contiene las disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designe para que sean aplicadas en el momento de la entrada en vigor del presente Acuerdo o, en el caso de un país menos adelantado Miembro, en el plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor, según lo establecido en el artículo 15. b) La categoría B contiene las disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designe para que sean aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del presente Acuerdo, según lo establecido en el artículo 16. c) La categoría C contiene las disposiciones que un país en desarrollo Miembro o un país menos adelantado Miembro designe para que sean aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del presente Acuerdo y que requieren la adquisición de capacidad de aplicación mediante la prestación de asistencia y apoyo para la creación de capacidad, según lo establecido en el artículo 16. 2. Cada país en desarrollo y país menos adelantado Miembro designará por sí mismo, a título individual, las disposiciones que vaya a incluir en cada una de las categorías A, B y C."

10- Ello, atento el carácter imperativo de ambas normas, trasunta el interés de la OMC por hacer efectivo el Acuerdo a través de instituciones que provean y relevan la implementación y cumplimiento de los compromisos asumidos y realicen la coordinación interna y la aplicación del AFC, respectivamente.

11- Neufeld, Nora, The long and winding road: How members finally reached a trade facilitation agreement, WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2014-06

de la Sección II del AFC entre los países desarrollados y algunos países en desarrollo ("Grupo Colorado") y los PMAs ("Core Group"). Cuarto, al aplicar las categorías Países en Desarrollo y PMAs para que los miembros puedan verse beneficiados por alguno de los tres tipos de disposiciones (A, B o C), el AFC debió armonizar realidades muy disímiles. Por último, si bien se hicieron esfuerzos por proyectar las ganancias resultantes de la puesta en marcha del AFC, persistieron ciertas dudas respecto a cómo se distribuirían esos beneficios en cada país Miembro.

No obstante el adverso marco descripto arriba, el AFC prosperó gracias a un *enfoque negociador amplio, descentralizado y orientado de abajo hacia arriba*; en otras palabras no hubo temas excluidos a priori en la agenda negociadora y las diversas propuestas emergieron de las propias delegaciones, tanto sea que ellas representaran a países desarrollados como en desarrollo o a PMAs. También surgieron novedades en relación a la conducción de las negociaciones. El Chair actuó como un facilitador, canalizando las propuestas que emergían de las propias delegaciones.

Otro hito en el proceso negociador fue el compromiso del más alto nivel del que gozó el AFC. Desde el momento que Roberto Azevêdo asumió sus nuevas funciones en la OMC (2013), se dispuso a conducir personalmente las sesiones negociadoras.

También resulta destacable la forma en que los recursos y capacidades de los países en desarrollo fueron tenidos en cuenta para cambiar el foco de un sistema "formateado" para lograr acuerdos en el campo de las políticas comerciales y barreras gubernamentales – el qué de las políticas comerciales – a otro más enfocado en las fricciones que emanan de los procedimientos aplicados al comercio internacional o el *cómo* del comercio internacional.¹²

3.2. El trato especial y diferenciado como principal aporte metodológico del Acuerdo

El trato especial y diferenciado (TED) del Acuerdo - Sección II - es el principal foco de interés del AFC. Atento la imposibilidad de extendernos para hacer un análisis detallado del contenido de la Sección II, a continuación resumiremos sólo los puntos más destacados.

Si bien el AFC cuenta con la membresía universal de la OMC, incluye un extenso enfoque a la carte para determinar

los tiempos de la implementación de los países en desarrollo y PMAs.¹³

Los períodos de gracia para cumplir con las obligaciones asumidas por cada miembro son sólo una parte de un paquete mucho más amplio de flexibilidades, complementadas estratégicamente con la condicionalidad relativa a la ayuda de los países desarrollados, como nexo clave entre la capacidad de implementación y las necesidades a cubrir para asumir el compromiso. En concreto se estableció que los países en desarrollo y los PMAs no serán obligados a implementar algunos aspectos del AFC cuando para ello sea necesario conseguir apoyo y este no estuviera garantizado.

Por tanto, la evaluación de la existencia de capacidades para la implementación del Acuerdo se realiza país por país y medida por medida, circunstancia que introduce una nueva instancia de consulta y transparencia para la aplicación del TED. Si bien no descarta las categorías países en desarrollo y PMAs, introduce una perspectiva en la que las excepciones propias del TED se evalúan para cada uno de los países miembro.

En relación directa con el punto precedente, el AFC incorpora un mecanismo para que un grupo de expertos (art. 18, AFC) examine los argumentos del propio miembro acerca de las circunstancias que le impiden cumplir con alguna disposición de la categoría C, es decir, aquellas disposiciones que serán aplicadas en una fecha posterior a un período de transición después de la entrada en vigor del Acuerdo y que, al mismo tiempo, requieren la adquisición de capacidad para su aplicación mediante la prestación de asistencia y apoyo.¹⁴

Estos cambios introducidos en materia de TED no están exentos de críticas. La principal subraya la evidente falta de uniformidad en los plazos de cumplimiento; el AFC no sólo no se preocupa en limitar el TED, sino que lo hace el eje metodológico del Acuerdo. También se advierte que con el TED, tal como se encuentra consagrado en el AFC, la OMC ha ingresado en la esfera de acción de la asistencia al desarrollo, algo para lo cual tiene escasa capacidad y ninguna ventaja comparativa.

3.3. Los efectos sistémicos del AFC

En la medida que el éxito del AFC requiere que sea aplicado de la manera más extensiva posible, resulta pertinente

12- A lo largo del proceso negociador sobresalieron dos grupos con posturas opuestas, claras y con una composición heterogénea desde un punto de vista geográfico que condensaron, bajo su representación, los principales ejes del debate. Por un lado el denominado "Grupo Colorado" de sesgo favorable al AFC, conformado tanto por países desarrollados como por algunos países en desarrollo latinoamericanos: Costa Rica, Chile Colombia, República de Corea, Paraguay, México y Singapur. El enfoque contrario se aglutinó en torno al denominado "Core Group", integrado fundamentalmente por PMAs y, desde un comienzo, en activa oposición al AFC. Gran parte de los postulados sobre TED (Sección II) se los debemos a la iniciativa de este último grupo. Creemos que la participación activa de ambos grupos contribuyó a aliviar la carga de las negociaciones al coordinar las distintas posiciones allí representadas.

13- "Cada país en desarrollo y país menos adelantado Miembro designará por sí mismo, a título individual, las disposiciones que vaya a incluir en cada una de las categorías A, B y C." (art. 14.2, AFC).

14- En esos casos, "...El Grupo de Expertos examinará la estimación hecha por el propio Miembro de que le falta capacidad y formulará una recomendación al Comité. Al examinar la recomendación del Grupo de Expertos relativa a un país menos adelantado Miembro, el Comité, según proceda, adoptará medidas que faciliten la adquisición de capacidad para la aplicación sostenible." (art. 18.4, AFC).



analizar su actualidad en esa materia al día de la fecha¹⁵. Si observamos los compromisos de aplicación de todos los Miembros de la OMC, el 53,4% de las medidas se han designado para su aplicación inmediata, con un 2,8% a más tardar en febrero 2018; sin embargo, el 36,3% de todas las medidas todavía no se ha designado para su inclusión en una categoría. Asimismo, sólo los países desarrollados asumen el 100% de los compromisos en materia de aplicación del AFC, en tanto que los países en desarrollo y los PMAs el 53,9% y 1,7% respectivamente.¹⁶ En el caso de América Latina el 68,4% de las medidas se han designado para su aplicación inmediata, el 1,1% de todas las medidas se han designado para su aplicación entre diciembre 2017 y febrero 2022 sin apoyo para la creación de capacidad; el 0,9% de todas las medidas se han designado para su aplicación entre febrero 2019 y febrero 2022 previa obtención de apoyo para la creación de capacidad; y el 29,6% de todas las medidas todavía no se ha designado para su inclusión en una categoría.¹⁷

De los datos relevados sobresale, por un lado, el buen desempeño de América Latina respecto a los compromisos de aplicación asumidos (68,4%), en comparación con los mismos datos considerados globalmente (53,4%). Por otro lado, los datos sobre compromisos de aplicación de todos los miembros de la OMC y el amplio porcentaje de medidas que todavía no se ha designado para su inclusión en una de las tres categorías, generan dudas acerca de los resultados concretos que el AFC pueda mostrar en el corto plazo y explica en buena medida la creación en el año 2014 del

denominado Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, creado con la finalidad "...de lograr la completa aplicación de este nuevo Acuerdo por todos los Miembros."¹⁸

También es preciso analizar el alcance dado por el Acuerdo a la facilitación del comercio. En efecto, entre las definiciones posibles se adoptó una de las más restringidas por cuanto amplias áreas de la agenda de la facilitación del comercio no están reguladas (v.g. costos de transporte internos, inversión en infraestructura, corrupción, etc.). Si bien esa estrategia permitió acotar el contenido de los debates a disciplinas ya presentes en el GATT de 1994 (arts. V, VIII y X), el contenido final del AFC puede ser interpretado como una reglamentación de disposiciones ya conocidas por todos los Miembros. Ello nos obliga a subrayar una vez más que, con independencia del objeto del acuerdo, los aportes trascendentes del acuerdo son su enfoque negociador y la metodología empleada para su aplicación, referencias ahora imprescindibles de cara a futuros acuerdos multilaterales.

No obstante, el tiempo prolongado que tomaron las negociaciones en un tema aparentemente favorable para todos los países – esquema win-win - nos sugiere que las probabilidades de que los miembros de la OMC puedan alcanzar acuerdos en otras áreas más conflictivas del comercio internacional resultan limitadas, aun si hubiera voluntad de replicar el precedente de la autodefinition de períodos de implementación y demás flexibilidades introducidas por el AFC.

15- El texto fue escrito en diciembre de 2017.

16- <https://www.tfadatabase.org/implementation>

17- <https://www.tfadatabase.org/implementation/progress>

18- <http://www.tfacility.org/es/acerca-del-mecanismo>

4. El AFC en clave regional y local

4.1. Región

Primero, el alto nivel de compromiso de América Latina respecto a los compromisos de aplicación del del AFC (68,4%), posicionan a la región en un lugar destacado. En efecto, a fines de 2017, y haciendo a un lado el desempeño de América del Norte (100%), Europa (98,5%) y Oriente Medio (72,7%), al día de la fecha América Latina (68,4%) se encuentra por delante de otras regiones en cuanto al porcentaje de medidas designadas para su aplicación inmediata, por caso la Comunidad de Estados Independientes (53,9%), Asia y Pacífico (50,3%) y África (11,4%).¹⁹

Segundo, la cooperación y compromiso de los países sudamericanos con aduanas ubicadas en puertos marítimos respecto a la aplicación efectiva del artículo 11 - libertad de tránsito – será esencial para que los países de la región con aduanas interiores puedan recibir los beneficios emergentes de la facilitación del comercio. Ello así por cuanto los países mediterráneos de la región tienen costos comerciales más altos que aquellos países que gozan de acceso directo a puertos marítimos y se ubican cerca de grandes centros económicos.

Tercero, la aplicación del AFC es una condición necesaria pero no suficiente; además de la aplicación del Acuerdo, se requiere inversión y políticas públicas que mejoren el transporte público e infraestructura aplicada a las comunicaciones. Si no se reducen los costos de transporte, no se mejorará la conectividad ni se facilitará el movimiento de bienes, servicios y personas a través de la frontera, limitando así la posibilidad de que los países de la región puedan especializarse y por tanto beneficiarse de mayores ganancias provenientes del comercio internacional y de una mayor integración a las cadenas globales de valor.

4.2. Argentina

De acuerdo al AFC, Sección III (art. 23.2, AFC), se requiere a los miembros ratificantes como la Argentina crear un Comité Nacional de Facilitación del Comercio (CNFC). Dado el enfoque mínimo de la facilitación del comercio articulado por la OMC, el nuevo comité constituye una oportunidad para que el gobierno argentino amplíe la mirada sobre este tema. En ella pueden incluirse otras áreas de interés, especialmente aquellas que tengan que ver con la ampliación del concepto "transparencia". En efecto, el concepto "transparencia", parcialmente presente en los arts. VIII y X del GATT del 1994, debería ampliarse para reforzar otras nociones complementarias tales como la "predictibilidad" y la "simplificación".²⁰

Esa perspectiva ampliada puede traducirse, en el marco del CNFC, en el logro de objetivos concretos como la reducción en los tiempos de las importaciones y exportaciones y la disminución de la cantidad de organismos intervinientes en la frontera; pero también podría favorecer la reducción de la incertidumbre en torno a pagos informales y del favoritismo en el proceso decisorio administrativo.

Por último, y en el marco de políticas promotoras de una mayor "simplificación" en la formulación de la política comercial, el CNFC también debería abocarse al reordenamiento de competencias en materia de comercio exterior que en la actualidad se encuentran repartidas y superpuestas entre distintas carteras gubernamentales.

Bibliografía

FINGER, Joseph Michael, *The WTO Trade Facilitation Agreement: Form Without Substance Again?*, August 28, 2014. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2489038> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2489038>

Trade Facilitation: The Role of a WTO Agreement, ECIPE Working Paper • No. 01/2008.

HELBLE, Matthias, Ben Shepherd, John S. Wilson, *Transparency and Trade Facilitation in the Asia-Pacific: Estimating the gains from Reform, Asia-Pacific Economic Cooperation and the World Bank Development Research Group*, September 2007.

HOEKMAN, Bernard, *The Bali Trade Facilitation Agreement and Rulemaking in the WTO: Milestone, Mistake or Mirage?*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme, EUI Working Paper RSCAS 2014/102.

MCDUGALL, Robert, *Evaluating the Implementation Obligations of the Trade Facilitation Agreement in the Context of Existing Multilateral Trade Rules*. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2017.

NEUFELD, Nora, *The long and winding road: How WTO members finally reached a trade facilitation agreement*, WTO Staff Working Paper, No. ERSD-2014-06, 2014.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *Implementation of the WTO Trade Facilitation Agreement: The Potential Impact on Trade Costs*, June 2015. Disponible en: http://www.oecd.org/tad/tradedev/WTO-TF-Implementation-Policy-Brief_EN_2015_06.pdf

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2015: Acelerar el comercio: ventajas y desafíos de la aplicación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC*. Disponible en: https://www.wto.org/spanish/res_s/books_s/world_trade_report15_s.pdf

TRADE FACILITATION HANDBOOK (Part I), *National Facilitation Bodies: Lessons from Experience*, UNCTAD/SDTE/TLB/2005/1, UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, Geneva, UNITED NATIONS, New York and Geneva, 2006.

19- <https://www.tfadatabase.org/implementation/progress>

20- La predictibilidad remite a la reducción de la incertidumbre y consecuentemente de los costos; en cuanto a la simplificación además de reducir los costos permite identificar, evaluar y cumplir más eficientemente con la regulaciones al tiempo que contribuye con la sociedad civil y el gobierno para producir una evaluación más detallada de los beneficios y costos de las políticas comerciales. En Helble, Matthias, Ben Shepherd, John S. Wilson, *Transparency and Trade Facilitation in the Asia-Pacific: Estimating the gains from Reform, Asia-Pacific Economic Cooperation And The World Bank Development Research Group*, September 2007.



AUTORA

**MARÍA VIRGINIA
PERRINO**

Abogada, Universidad Nacional de La Plata y Especialista en Derecho de la Integración, Universidad de Salamanca, España. Es profesora en la UNLP (Marco Jurídico de las Relaciones Económicas Internacionales y Derecho Internacional). Actualmente se desempeña como Subdirectora del Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Su trabajo se centra en derecho internacional económico, comercio internacional e integración regional.

E mail: mv_perrino@hotmail.com

Comercio electrónico de bienes y servicios: ¿Un nuevo campo de disputas en la OMC?

Los nuevos viejos temas

Si hasta ahora las discusiones giraban en torno a subsidios, aranceles agrícolas, apertura de mercados no agrícolas y subsidios a la pesca, la próxima cumbre ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que se desarrollará en Buenos Aires, entre el 10 y el 13 de diciembre, verá posiblemente aflorar un nuevo campo de disputas: el comercio electrónico (en inglés, e-commerce).

Aunque en la OMC desde la Segunda Conferencia Ministerial, celebrada en Ginebra en mayo de 1998, los Ministros reconocieron la expansión del comercio electrónico y adoptaron la Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial, así como también recomendaron el establecimiento de un programa de trabajo, el debate solo ha ganado espacio en la agenda del comercio internacional, tanto dentro como fuera de la OMC en el último tiempo.

Siendo que el comercio electrónico es un tema transversal que abarca distintas áreas de trabajo y regulación de la OMC, la aplicación del programa se encomendó a cuatro órganos de la Organización, a saber: el Consejo del Comercio de Servicios; el Consejo del Comercio de Mercancías; el Consejo de los ADPIC; y el Comité de Comercio y Desarrollo. El Consejo General desempeña una función central y mantiene en constante examen el programa de trabajo. Entretanto, los Miembros de la OMC acordaron también que mantendrían la práctica vigente de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas.

Como señalamos, la cuestión fue extensamente tratada en la OMC a principios de los años 2000, fundamentalmente en el Consejo del Comercio de Servicios y el Comité de Comercio y Desarrollo. Desde entonces, los Ministros han examinado el Programa de Trabajo sobre el Comercio Electrónico en las Conferencias Ministeriales que se celebraron en Doha, en 2001; Hong Kong, en 2005; Ginebra, en 2009; Ginebra, en 2011; Bali, 2013. Sin embargo, el interés de los Miembros fue disminuyendo, hasta que las discusiones se reanudaron más recientemente.

La Decisión resultante de la Novena Conferencia Ministerial, celebrada en Bali, en diciembre de 2013, incluyó un mandato para que los Miembros revitalizaran la labor en el tema, enfocándose en el nexo con el desarrollo y destacando la necesidad de mejorar la conectividad a Internet; el acceso a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones y a los sitios públicos de Internet. También instó a los Miembros a examinar las oportunidades económicas de desarrollo, prestando especial atención a los países en desarrollo (PED), a los países menos adelantados (PMA) y a aquellos con menor nivel de conectividad; y a examinar las



oportunidades y dificultades de acceso al comercio electrónico por parte de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Con este objetivo, estableció exámenes periódicos en el Consejo General y la extensión de la moratoria sobre la imposición de derechos y aranceles a las operaciones de comercio electrónico (WT/MIN (13)/32).

Posteriormente, la Conferencia de Nairobi de 2015 estableció la continuidad de la labor iniciada en 2013 y dio el mandato de realizar exámenes bianuales en el Consejo General. Nuevamente extendió la moratoria sobre los derechos y aranceles (WT/MIN(15)42).

Cabe observar que las perspectivas de negociación en el ámbito de la OMC han sido las menos dinámicas en los últimos años en comparación con la proliferación de acuerdos preferenciales. Pero, es a partir del estancamiento en que ingresó el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (en inglés Trans-Pacific Partnership, -TPP-) -por la decisión de Donald Trump de retirar a Estados Unidos de América del mismo-, y las dificultades surgidas en las negociaciones del Acuerdo en Comercio de Servicios (en inglés Trade in Services Agreement, -TISA-), es que los países desarrollados (PD) se encuentran actualmente interesados en iniciar negociaciones en el marco de la OMC.

Los más escépticos sostienen que si los PD logran introducir el debate del comercio electrónico en la agenda de Buenos Aires, el peligro es que nunca más se atiendan las demandas de los PED y de los PMA en ese organismo, lo que implicaría una tácita renuncia al Programa de Doha para el Desarrollo.

Empero, la relevancia que el tema ha adquirido en el desarrollo de las relaciones económicas internacionales no puede pasar desapercibida en el seno de la OMC. Es un hecho que hoy el comercio electrónico en bienes y servicios está reemplazando, aceleradamente, el comercio en bienes y servicios físicos tanto en el plano interno como en el transfronterizo.

E- commerce en América Latina

En esta nueva modalidad del comercio mundial predominan las iniciativas de los PD. Pocos países concentran el flujo de negocios, pues dominan las tecnologías, las plataformas digitales y poseen la infraestructura, a lo que se suma también los beneficios impositivos para decidir la sede de sus domicilios fiscales.

En efecto, las principales empresas se concentran en Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania. Algunas de estas empresas se dedican exclusivamente al comercio en línea, como Amazon en Estados Unidos. Asimismo se advierte un crecimiento relevante en los países de Asia, principalmente en China, Japón, Corea del Sur y Singapur; en menor medida, Camboya, Indonesia y Filipinas.

En América del Sur el mercado está dominado por Brasil, quien cuenta con el mercado electrónico más grande y más maduro, siguiéndole luego Argentina. Argentina, Chile y Uruguay tienen el porcentaje más alto de compradores en línea. MercadoLibre acoge la mayor plataforma de comercio electrónico en línea de la región, y realiza operaciones en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica,

el Ecuador, México, Panamá, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay, realizando transacciones B2C y C2C. En 2013, participó en transacciones entre 5 millones de vendedores y 20 millones de compradores, contribuyendo a un volumen bruto de mercancía de 7.300 millones de dólares. Ofrece varios tipos de servicios en línea: un portal en línea, la solución de pagos MercadoPago, publicidad, anuncios clasificados, una solución para tiendas en línea y un servicio de transporte marítimo integrado. MercadoLibre tiene su origen en la Argentina, donde la empresa aún emplea a aproximadamente la mitad de su personal. (UNCTAD, 2015, Informe sobre la Economía de la Información 30-31).

Sin embargo, los beneficios del comercio electrónico en la región siguen estando muy por debajo de su aprovechamiento. Ello se debe en gran medida a la existencia de obstáculos económicos, sociopolíticos y cognitivos que impiden el avance del comercio electrónico (Kshetri, 2007).

Así, América del Sur padece la falta de desarrollo del sector logístico. Por ejemplo, hay una gran dificultad para el acceso a Internet, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) son inadecuadas o caras, las plataformas de pago son complejas, los servicios de transporte son deficientes, entre otras cosas.

Tampoco existe en la región un marco jurídico que regule y ofrezca garantías para el desarrollo del comercio electrónico. En la actualidad, los derechos de propiedad intelectual y las reglas sobre flujos transfronterizos de datos y ciberseguridad figuran entre los principales temas que enfrenta la economía digital y que los PD se encuentran interesados en negociar junto con la cuestión arancelaria. Se requiere además adoptar medidas para facilitar el comercio, normas relativas a la protección al consumidor y al sistema de solución de controversias.

Los países del sur se encuentran también rezagados en cuanto a legislaciones internas que den cuenta de todos estos aspectos y que resulten acordes a los lineamientos internacionales. No obstante lo cual a nivel regional hay algunas normas del MERCOSUR y de la Alianza del Pacífico que contemplan parcialmente varios de estos aspectos.

Si bien es indudable que las barreras descritas menoscaban la capacidad de un país para participar en pie de igualdad en el comercio electrónico internacional, no es menos cierto que la construcción de una economía digital ofrece a los PED una serie de posibles ventajas, como una mayor participación en las cadenas de valor internacionales, un mayor acceso a los mercados y una mayor eficiencia, menores costos de transacción, así como contribuir al acceso de las pequeñas empresas al mercado global.

En ese sentido, se ha dicho que el comercio electrónico es un motor importante de la innovación, la competitividad y el crecimiento, y que tiene un enorme potencial para los emprendedores y las pequeñas y medianas empresas (PY-

MES) de todo el mundo (OMC, 2016: 54 y 115). Las ventas de las PYMES (B2C) por comercio electrónico han aumentado enormemente en las economías desarrolladas, pero aún están dando los primeros pasos en muchos PED, especialmente en los PMA.

Como se puede advertir entonces, la discusión sobre la implicancia del comercio electrónico presenta diferentes aristas que requieren de un debate abierto y a fondo, particularmente para los PED y los PMA, antes de negociar reglas vinculantes que puedan comprometer su futuro.

Lejos de significar una renuncia al Programa de Doha, la Conferencia de Buenos Aires puede constituir -en particular para América del Sur- una oportunidad para debatir a nivel multilateral un tema del cual se encontraba excluida y cuyas reglas le eran impuestas por los PD (como en el caso del TTP).

Los países de la región deberán entonces procurar negociar mecanismos que renueven y/o reformulen el Programa de Trabajo del Comercio Electrónico, en el cual se contemplen distintas velocidades de incorporación y adaptación para los PED y PMA.

Propiedad Intelectual: la relevancia del multilateralismo para los países en desarrollo

REFLEXIONES



AUTORA

JULIA LINIADO

Licenciada en Economía (Universidad de Buenos Aires). Ayudante de cátedra en "Estructura Social Argentina" (FCE-UBA) e investigadora en problemáticas laborales, de distribución y sociedad (CITRADIS) en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP). Auxiliar docente de la Universidad de New South Wales en Sidney, Australia (2015). Actualmente se desempeña como asesora en la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción de la Nación.

E mail: julialiniado@gmail.com



AUTOR

JULIÁN
ROTENBERG

Abogado con orientación en Derecho Internacional Público (UBA). Becario de intercambio en Columbia Law School en Nueva York, EE.UU. Miembro del equipo representativo de la UBA en la competencia internacional Philip C. Jessup y premio Stephen M. Schwebel al Mejor Orador de la Ronda Final (2016). Auxiliar docente de "Derecho Internacional Público" y "Sujetos y Jurisdicciones del Derecho Internacional" (UBA). Actualmente se desempeña como asesor en la Subsecretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Producción de la Nación.

E mail: julian.rot@gmail.com

En suma

El presente artículo señala algunos de los problemas que enfrentan los países en desarrollo ante la regulación de la propiedad intelectual por acuerdos comerciales bilaterales y regionales. En ocasión de la 11ª Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, el caso de la propiedad intelectual, y su tendencia en los últimos años, muestra la necesidad de reafirmar la importancia del sistema multilateral de comercio para proteger los intereses de los países de nuestra región.

La PI en el ámbito multilateral

La Ronda Uruguay introdujo por primera vez la regulación de la propiedad intelectual en el ámbito comercial multilateral. Las negociaciones concluyeron con el reconocido Acuerdo ADPIC (Aspectos sobre los Derechos de Propiedad Industrial relacionados con el Comercio) adoptado en Marrakech en 1994. El ADPIC contiene un conjunto de disposiciones que constituyen estándares mínimos para la protección de la propiedad intelectual para los Miembros de la OMC. No supone una armonización de la legislación; por el contrario, las flexibilidades y los márgenes de libertad permite a los Estados tener diferencias entre sí para legislar. Así como las Convenciones de Berna y París (que el ADPIC incorpora) el Acuerdo contiene estándares mínimos de protección a través de normas que proveen un espacio regulatorio para la implementación doméstica (flexibilidades) así como también obligaciones que limitan la protección de la propiedad intelectual (techos).

A comienzos del milenio, el lanzamiento del Programa de Doha para el Desarrollo incluyó importantes cuestiones de propiedad intelectual. Una de ellas es la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, que luego derivó en la Enmienda del ADPIC para la inclusión del Artículo 31bis que crea una nueva forma de licencia obligatoria ("especial") para la exportación de medicamentos a países sin la capacidad industrial farmacéutica adecuada. También contempla la extensión de la prórroga del plazo concedido a los países menos adelantados para proteger por medio de patentes los productos farmacéuticos y los datos de prueba hasta el año 2016.

Si bien la Declaración sobre Salud Pública de 2001 parece evidenciar una comprensión por parte de la comunidad internacional de la necesidad de contemplar los diferentes grados de desarrollo para la definición de políticas públicas, en la Declaración Ministerial de Doha también se decide iniciar negociaciones para aumentar la protección de las Indicaciones Geográficas. El mandato incluye la creación de un registro multilateral para vinos y espirituosas y la extensión del nivel de protección del Artículo 23 del ADPIC ("protección adicional") al resto de los productos agrícolas.

De este modo, en la Declaración Ministerial conviven el reconocimiento de la necesidad de considerar los diferentes grados de desarrollo de los Miembros de la OMC, por un lado, y la búsqueda de los países más avanzados de elevar

los estándares de protección multilaterales para acercarlos de a poco a los niveles de sus legislaciones nacionales.

Del multilateralismo a los Tratados de Libre Comercio

Los años siguientes al lanzamiento de la Ronda de Doha mostraron el progresivo estancamiento de los avances en las negociaciones en materia de propiedad intelectual en el ámbito multilateral, incluyendo los temas del Programa para el Desarrollo. El incipiente fracaso del trabajo de Doha coincidió con un proceso de forum shifting por parte de los países con mayores intereses ofensivos en el campo de la propiedad intelectual: así es como los Estados Unidos y la Unión Europea profundizaron la estrategia de buscar avanzar sus agendas en este rubro a través de tratados de libre comercio (TLCs) bilaterales y regionales.

Estos TLCs han crecido en cantidad y complejidad, cubriendo cada vez más aspectos del comercio internacional. En la actualidad, los últimos TLCs concluidos por los EE.UU. y la UE incluyen cuestiones tradicionales como el acceso a mercados y disciplinas más novedosas como servicios, protección de inversiones, comercio electrónico, estándares laborales, PyMEs, y propiedad intelectual.

La regulación de la propiedad intelectual en estos acuerdos está construida por encima de las estructuras preexistentes, es decir, los derechos y obligaciones establecidos en el ADPIC y el marco de la OMPI. Los nuevos TLCs incluyen regulaciones de especial interés de los países desarrollados que van más allá de los compromisos establecidos por el ADPIC.

Es así como los TLCs modernos avanzan sobre los estándares mínimos o extienden los niveles de protección de determinadas áreas cubiertas por el ADPIC -cláusulas "ADPIC+"- e incluyen disposiciones sobre aspectos no regulados por el ADPIC -cláusulas "ADPICx". En líneas generales, estos acuerdos limitan las excepciones a los derechos de propiedad intelectual, extienden plazos de protección y otorgan nuevos derechos de exclusividad (por ejemplo, para los datos de prueba de productos farmacéuticos y agroquímicos).

Los acuerdos negociados más recientemente a nivel bilateral y regional (tales como UE-Vietnam, UE-Canadá, TPP) son ejemplos de la tendencia prevaleciente en la regulación de la propiedad intelectual a incrementar los niveles de protección. En este sentido, es interesante analizar también acuerdos Sur-Sur para comprender de qué modo se abordan allí estas disposiciones. Se puede utilizar como ejemplo el acuerdo recientemente concluido entre Argentina y Chile, que no incluye propiedad intelectual; teniendo en cuenta que Chile ya ha adoptado en su legislación estándares de protección ADPIC+ en virtud de su TLC con los EEUU y su participación en las negociaciones del TPP, podría haber sido una demanda esperable por parte de Chile. Otro caso interesante, el CPTPP, en el cual los 11 países restantes tras la salida de EEUU del TTP, "suspendieron"



las principales cláusulas ADPIC+ del capítulo de propiedad intelectual. Estos ejemplos son indicadores de qué países son los principales interesados e impulsores de estas medidas que hoy rigen gran parte del sistema de propiedad intelectual a nivel global.

Propiedad intelectual como moneda de cambio

Hay una marcada preferencia por parte de los países más poderosos por desplazarse de foros horizontales hacia foros verticales, ya que en estos logran alcanzar objetivos que nunca podrían concretar a nivel multilateral. En otras palabras, se utiliza el incremento de acceso a mercados y potencial inversión futura que prometen los acuerdos bilaterales o regionales como incentivo para que países en desarrollo acepten adoptar estándares más altos de protección de propiedad intelectual.

Una revisión de los últimos TLCs concluidos por EE.UU. y la UE muestra una preponderancia de países en desarrollo: Australia, Bahrein, Camboya, América Central, Chile, Colombia, República Dominicana, Jamaica, Corea del Sur, Laos, Letonia, Lituania, Marruecos, Nicaragua, Omán, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Singapur, Ecuador y Vietnam. Una lectura posible es que la celebración de tratados internacionales de comercio es un mecanismo que estos países eligen como forma de lograr una mayor inserción en el comercio global, con el objetivo de incrementar sus exportaciones y atraer inversiones extranjeras. Otro dato indiscutible de estos acuerdos entre países Norte-Sur es el notable desbalance en el poder de negociación de las partes, profundizado por la dependencia de los países en desarrollo de las exportaciones a EE.UU. o la UE y la poca incidencia que éstas tienen en el sentido contrario.

Esta lectura provee una explicación posible para la inclusión de capítulos como los de propiedad intelectual en los TLCs. Dado que los países en desarrollo suelen ser importadores de tecnología, con interés bajo en fomentar el registro de patentes o la protección de indicaciones geográficas, exis-

te el riesgo de que la propiedad intelectual funcione como una moneda de cambio que permite a los países desarrollados exportar sus legislaciones domésticas a países con estructuras industriales y económicas significativamente diferentes.

Uno de los problemas de estas decisiones es que, a diferencia de los efectos más inmediatos de las reducciones arancelarias, recién comienzan a mostrar sus efectos en un mediano plazo.

En este sentido, los países en desarrollo deseosos de mostrar resultados rápidos pueden verse atraídos por los beneficios exportadores y no logran prevenir las importantes consecuencias que la extensión de la protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual puede tener sobre la protección de la salud pública, el medio ambiente, la diversidad biológica, la competencia, la seguridad alimentaria, y el acceso al conocimiento.

Los TLCs vis a vis el marco multilateral

La proliferación de acuerdos bilaterales y regionales con compromisos en materia de propiedad intelectual que avanzan más allá de los establecidos en el ADPIC presenta una serie de problemas.

En primer lugar, a diferencia de los otros dos principales Acuerdos de la OMC, el GATT y el GATS, que permiten en sus Artículos XXIV y V (respectivamente) la creación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras como excepciones a las obligaciones de trato de Nación Más Favorecida, el ADPIC no contiene excepciones de este tipo. Por lo tanto, cualquier compromiso que un país acceda a otorgar a los nacionales de EE.UU. o la UE en un TLC será otorgado automáticamente a los nacionales de todos los demás Miembros de la OMC.

Esta condición, sumada a que los capítulos de PI de los TLCs en la mayoría de los casos replican o reproducen la

normativa nacional de los países desarrollados, tiene como consecuencia una elevación sostenida de los estándares de protección de la propiedad intelectual alrededor del mundo a medida que cada vez más países concluyen acuerdos de este tipo.

Por otro lado, la adopción de estándares de protección que se apartan del marco multilateral importa el riesgo de afectar el balance entre derechos y obligaciones que consagra la normativa multilateral. El ADPIC, que además de estándares mínimos de protección incluye normas que establecen flexibilidades para la implementación doméstica y limitaciones a la protección de la propiedad intelectual, puede ser entendido como el resultado de la búsqueda de un cierto equilibrio entre los derechos y obligaciones y el bienestar social y económico. Este balance es una parte fundamental del consenso negociado de todos los Miembros de la OMC, y está reflejado en el objeto y fin del ADPIC receptados en los Artículos 7 y 8, que constituyen pautas interpretativas fundamentales para el Acuerdo.

En este contexto, los estándares consagrados en TLCs posteriores pueden en muchos casos afectar o restringir las flexibilidades del ADPIC, impidiendo el cumplimiento de su objeto y fin. De esta manera, las negociaciones bilaterales y regionales pueden erosionar el ámbito multilateral y el espacio de política pública de los Miembros. Al asumir compromisos más altos, los países que entran en acuerdos de este tipo limitan su propio margen para establecer los marcos regulatorios que consideren apropiados para sus circunstancias particulares y para adaptarlos posteriormente.

En efecto, a través de los acuerdos bilaterales y regionales operan verdaderos trasplantes legales de estándares de protección y observancia desde los sistemas de los países demandantes en PI a los países en desarrollo. La implementación de estos trasplantes en muchos casos puede generar conflictos con las necesidades de los países en desarrollo y puede restringir a futuro su capacidad de adaptarse a necesidades económicas, tecnológicas o sociales cambiantes.

Conclusión

En momentos en que se cuestiona a nivel global las ventajas del sistema multilateral de comercio, el campo de la propiedad intelectual muestra que los países en desarrollo corren muchos riesgos al negociar de manera bilateral o regional. Los países en desarrollo deben considerar las consecuencias de largo plazo para el interés público y sus sistemas domésticos en caso de aceptar demandas en propiedad intelectual a cambio de beneficios comerciales o de otro tipo; al mismo tiempo, los resultados de las negociaciones bilaterales y regionales no deben restringir las potestades de los Miembros de la OMC de utilizar las flexibilidades de interés público consagradas en el ADPIC.

“El sistema multilateral permite acomodar de manera más justa los intereses de los países en desarrollo y permite que las negociaciones sean más equitativas y democráticas. Es por eso que, dos décadas después de la creación de la OMC, es fundamental para los países en desarrollo preservar las flexibilidades y el eje de sus negociaciones en el foro multilateral.”



AUTOR

ALAN
FAIRLIE

Parlamentario Andino por la Representación del Perú periodo 2016 – 2021. Licenciado en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Comercio Internacional y Desarrollo en el Instituto Torcuato Di Tella. Maestría en Política y Gestión Universitaria en la Universidad de Barcelona. Fue decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la PUCP (2011-2016). Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Consultor internacional, con diversas publicaciones sobre temas de Integración Económica y Negociaciones Comerciales Internacionales, Crecimiento Verde y Biocomercio.

E-mail: afairli@pucp.edu.pe

La multilateralización del regionalismo en el marco de cadenas globales de valor

El Multilateralismo disputado

El estancamiento de la Ronda Doha, la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales y la negociación de mega-acuerdos pone en el centro de la atención el análisis de la gobernanza del comercio internacional.

Si bien las expectativas del potencial del multilateralismo fueron exacerbadas por el fin de la Ronda Uruguay, la creación de la OMC y la firma de los acuerdos de Comercio de Servicios y de Derechos de la Propiedad Intelectual, con el estancamiento de la Ronda Doha se visibiliza la necesidad de considerar los cambios estructurales que ellos mismos trajeron aparejados: modificaciones en la naturaleza de la agenda de negociación, incremento de miembros que a la vez generó mayor heterogeneidad entre ellos, alteraciones en la influencia relativa de las coaliciones domésticas interesadas en temas de comercio y emergencia de nuevos actores transnacionales (Bouzas y Zelicovich, 2014).

Entre los principales aspectos institucionales en la OMC que se cuestiona, se encuentra el sistema de adopción de decisiones, dado que se le responsabiliza por los insuficientes progresos en las negociaciones multilaterales por la falta de consenso y los desafíos que éste impone a la legitimidad de los procesos.

Por otro lado, los países desarrollados demandan a las economías emergentes reciprocidad en las negociaciones, para lo cual proponen la diferenciación de los países en desarrollo acorde a los compromisos que asumen según su participación en el comercio internacional.

La paralización del sistema multilateral es simultánea con los cambios en el comercio mundial liderado por las cadenas de valor globales, el aumento de la participación de los servicios en las economías, el comercio digital y el apogeo de las economías emergentes.

En este marco, la crisis de la Ronda de Doha de Desarrollo desde 2008 ha dado pie a un resurgimiento y un apogeo de los Acuerdos Comerciales Preferenciales, y los mega-procesos como el TPP, TTIP, RCEP. Asimismo, se están promoviendo otras iniciativas plurilaterales como el TISA y Acuerdo sobre bienes ambientales.

Asimismo, distintos autores coinciden en que uno de los principales desafíos del sistema multilateral del comercio es llegar a un equilibrio entre la flexibilidad en las reglas y la previsibilidad. Es que las llamadas válvulas de escape que brindan flexibilidad puede conllevar a mayor incertidumbre, que a su vez se exagera con los principios de transparen-

cia e información que aún constituyen un reto para el sistema multilateral.²¹

En este escenario, cobran mayor relevancia medidas regulatorias en ámbitos como inversión, propiedad intelectual, servicios; lo cual favorece a una integración más profunda y el camino hacia la convergencia regulatoria en favor de mayor liberalización (Naciones Unidas, 2016).

El fracaso de la OMC de volcar en acuerdos multilaterales esta nueva agenda llevó a que los países impulsaran otro tipo de mecanismos de negociación para hacer frente a la creciente competencia internacional y lograr compromisos internacionales que atiendan a sus demandas. Adicional a estos obstáculos, la agenda de Doha es considerada desfasada frente a los temas comerciales del futuro. En esta situación, la agenda OMC y sus mecanismos, requieren una actualización y adecuación a las actuales demandas que impone la corriente y futura configuración del comercio mundial. Se requiere, como señala Baldwin, transparencia y multilateralización de los acuerdos comerciales regionales.

La Multilateralización del Regionalismo es el paso al libre comercio global porque el gran surtido de acuerdos comerciales no es la mejor manera de organizar el comercio mundial. Los puntos principales implicados en la multilateralización del regionalismo giran sobre las reglas de origen, reglas de acumulación y los "spillovers" económicos sobre terceras naciones. Con el fin de multilateralizar el regionalismo, la OMC podría: 1) Dar información más clara sobre esto y 2) crear un foro de negociación para la armonización de reglas de origen y de acumulación (Baldwin, 2006).

Las cadenas de valor

Las cadenas de valor internacional han modificado la naturaleza y los paradigmas del comercio, superando los límites regionales, expandiéndose a nivel global y generando la aparición de mega-acuerdos.

Desde el enfoque de los organismos internacionales como el BID²² y el Banco Mundial²³ las políticas públicas para una inserción positiva en las Cadenas de Valor Globales (CVG), deberían fomentar la inversión en infraestructura para la reducción de costos, la estabilidad en las normas para la atracción de la IED, la reducción de los obstáculos al comercio y la facilitación del comercio, la flexibilización del mercado laboral, y también medidas que promuevan una mayor integración regional.

Bajo este enfoque, diseñar nuevas políticas públicas que permitan el desarrollo de cadenas de valor resulta muy importante para la integración. Esto implica la articulación y complementariedad de nuestras economías, sectores,

y procesos productivos, el tránsito hacia una integración profunda para generar un mercado interno ampliado, la integración de las Pymes promoviendo su internacionalización y el desarrollo de clúster exportadores, la armonización de normas técnicas, normas de origen, y medidas de facilitación del comercio que avancen hacia un mayor comercio intrarregional.

El regionalismo latinoamericano

En el marco del crecimiento del comercio mundial de principios de este siglo, América Latina también expandió su comercio pero su participación no se alteró demasiado: participa con alrededor del 5% del intercambio mundial, siendo en algunos casos desplazada por los países del Asia Pacífico, principalmente por China.

Respecto al comercio de servicios, la participación de América Latina es marginal, aunque el panorama por países es dispar, ya que Brasil, México, Chile y Costa Rica, tienen una importante participación en las exportaciones de servicios (tradicionales y no tradicionales) en la región. El comercio de servicios se presenta como una alternativa para desarrollar e insertarse en las cadenas de valor que demanden mayor valor agregado y mano de obra calificada.

Un problema estructural del comercio latinoamericano, es la limitada importancia del comercio regional, puesto que pese a haberse impulsado procesos en pro de la integración regional, el comercio intrarregional es bajo en comparación con los socios extra-regionales. Entre los factores que lo explican están las similitudes de la dotación de factores, elevados costos de transportes, carente infraestructura física, inestabilidad macroeconómica, entre otras (Carciofi y Gayá, 2015).

La estrategia de inserción internacional fue definida, por un lado, llevar a cabo acuerdos bilaterales con la eliminación unilateral de restricciones. Y, por otro lado, la ejecución de compromisos multilaterales, y el desarrollo de acuerdos regionales.

En relación al regionalismo en América Latina, existen diversos enfoques. Cuando se resaltan estándares económicos tradicionales, algunos autores argumentan que el regionalismo en América Latina está condenado a fallar dado el nivel actual de fragmentación (Malamud y Gardini 2012, Bouzas et al 2008). Asimismo, sostienen que la proliferación de acuerdos regionales es disfuncional para alcanzar unidad continental, solidaria y de desarrollo social y económico.

De otro lado, otros resaltan que América Latina estaba experimentando una nueva gobernanza regional en la que las organizaciones abarcan diferentes temas y representan di-

21- Ciclo de Sesiones sobre la OMC y su contribución a la gobernanza del sistema del comercio internacional, organizado por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) del Sector de Integración y Comercio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CAF-Banco de Desarrollo de América Latina, el Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).

22- Véase Blyde, Juan S. (2014) Fabricas sincronizadas. América Latina y el Caribe en la era de las Cadenas Globales de Valor. Juan S Blyde Coordinador. BID.

23- Ver Bown, Chad P. y otros (2017). Mejores vecinos. Hacia una renovación de la Integración económica en América Latina. Banco Mundial.

ferentes proyectos ideológicos (Nolte, 2014). La fragmentación de proyectos habría permitido que emerja un regionalismo post-neoliberal (Sanahuja 2012) y que ha cambiado el foco de la agenda típicamente centrada en comercio y finanzas hacia temas políticos y sociales (Tussie, 2009).

En lo comercial, el regionalismo parece claramente dividido entre los países mayoritariamente del Pacífico que están integrados comercialmente en acuerdos Norte –Sur, y en la Alianza del Pacífico; y los del atlántico que aún resisten a no formar parte de estos acuerdos nucleados sobre todo Mercosur. En el caso de la Alianza del Pacífico, este cataliza una agenda comercial y económica que aunque para algunos países parecía en declive en la región, para otros se ha venido manifestando a través de acuerdos bilaterales Norte-Sur y también algunos Sur –Sur (Quiliconi, 2014). Otros autores (Riggirozzi y Tussie, 2012) argumentaron que estamos en un momento post-hegemónico en el cual la resiliencia del regionalismo se entiende como la capacidad de la región de recuperarse de disturbios políticos, económicos y sociales así como de crisis regionales e internacionales.

Esto en un contexto en que la agenda regional en América Latina está marcada por un declive de EE.UU. Algunos autores argumentan que el momento multipolar crea oportunidades para reforzar organizaciones regionales creando una tendencia hacia un orden internacional más regionalizado (Acharya 2014, Buzan 2011). Sin embargo, la experiencia de América Latina desafía esta visión en tanto Brasil y México han jugado roles dubitativos en la región (Quiliconi, 2015).

En ese sentido, tanto los países andinos como el Mercosur, necesitan potenciar su estructura institucional, económica y normativa para lograr relanzar su dinamismo comercial y propender a una integración sudamericana. Más aún, cuando hay un comercio intrarregional reducido en los anteriores y nuevos procesos de integración regional. Justamente, la complementación productiva y/o la formación de cadenas de valor son una posibilidad.

La Alianza del Pacífico (AP), surge en los años 2000 en un contexto de fragmentación regional. De un lado, los países que habían impulsado acuerdos Norte- Sur, como Perú y Colombia; y del otro lado, los que habían creado mecanismos e instituciones alternativas de integración (ALBA). En ese sentido, la AP surge contra del regionalismo post-hegemónico, buscando crear un contrapeso ideológico a las alternativas que cuestionaban las estrategias de regionalismo abierto.

Más allá de buscar una “integración profunda”, la AP constituye un proyecto político que afirmaba la relación con Estados Unidos y buscaba la “integración de los TLC”. La AP sería una suerte de mezcla “Regionalismo abierto”, de liberalización de comercio y factores de producción en zonas de libre comercio de segunda generación, y de “Regionalismo estratégico hacia fuera”, donde países líderes en lo económico recogen experiencias y las adaptan a mer-

cado más dinámico de la economía global: Asia Pacífico. Funciona en base a un “Intergubernamentalismo liberal” de negociación desde los intereses nacionales de cada país. Sería recomendable la “gobernanza multinivel” para darle mayor participación a las regiones y a lo local, además de los Estados (Edgar Vieira, 2015).

Todos sus miembros pertenecen a varios acuerdos comerciales, lo que puede ocasionar superposición de obligaciones. Existen además distintas visiones de sus miembros respecto de la AP: algunos lo interpretan como un reposicionamiento de la relación de México con el resto de países de América Latina. Se pretende ignorar que “sus avances” (en el caso de los países Andinos), en realidad se basan en el comercio e inversión bilateral y en lo acordado e implementado en la Comunidad Andina (Erick Tremolada, 2013). Una limitación de los procesos de integración regional latinoamericano, ha sido el reducido comercio intrarregional. De hecho, en 2015, el comercio intra-AP representó sólo el 3,2% de las exportaciones totales de bienes de todos sus miembros, porcentaje inferior al 2013. El bajo comercio intra-AP, puede deberse a que los países miembros no son socios comerciales naturales, debido a que sus canastas exportadoras están compuestas principalmente los mismos productos (Durán y Pellandra, 2017). Se ha tratado de presentar la AP como una experiencia exitosa que se contraponen a los acuerdos regionales más antiguos de la región. Sin embargo, el comercio intrarregional del AP es inferior a los de la CAN y MERCOSUR.

En efecto, los acuerdos en América Latina, se han caracterizado por tener una especialización intra-industrial entre sus miembros o ser el destino de los productos de mayor valor agregado que se exportan, lo que difiere cualitativamente de su especialización global. En la AP, este ratio es inferior, lo que predomina es el intercambio con terceros y las exportaciones primarias, siendo esta una debilidad estructural de la integración latinoamericana.

Multilateralización y convergencia Sudamericana

Para América Latina también se han hecho propuestas de una multilateralización regional (Rodríguez, 2005) y mecanismos de convergencia de la CAN, el MERCOSUR y la integración sudamericana (CAN, 2008; Sáenz, 2008; Vaillant, 2007).

El BID (2017) plantea que un TLC en toda la región (LACFTA) podría duplicar el uso de insumos locales en las exportaciones de AL, dinamizando las cadenas de valor regionales y la integración regional.

Con la convergencia AP – Mercosur, se viabiliza la posibilidad de una integración sudamericana, donde Brasil puede tener un rol importante en la articulación de cadenas productivas.

Por otro lado, el nuevo panorama político en América Latina, con los cambios de gobierno en Argentina y Brasil

facilitan la “convergencia en la diversidad” de acciones conjuntas ente el AP y Mercosur. En consecuencia, la convergencia entre AP y Mercosur permitirá trabajar de manera conjunta en la convergencia regulatoria, la facilitación del comercio, así como en la conectividad de las cadenas de valor, lo cual permitirá dinamizar los flujos intrarregionales de comercio e inversión en la región. En esta línea, dichas visiones no tienen que ser antagónicas, sea para proyectarse al Asia-Pacífico o priorizar la relación con los BRICs.

De acuerdo a la estimación del Índice de Grubel y Lloyd (IGL),²⁴ realizado por CEPAL al 2013, las relaciones comerciales intraindustrial entre la AP y el MERCOSUR en el comercio sólo estaría presente en 3 países, los cuales presentan un IGL mayor que 0,33, umbral por sobre el cual se considera que el comercio es principalmente intraindustrial. Estas relaciones son, en orden decreciente del IGL: entre la Argentina y el Brasil, entre el Brasil y México, y entre Colombia y el Perú (CEPAL, 2014).

En este marco, la integración regional es una de las vías para generar y facilitar el crecimiento de la región, además de aminorar el impacto negativo de un menor dinamismo a nivel mundial. Existen factores que facilitarían el trabajo conjunto entre ambos bloques: a) las reglas de origen, dado que existe un régimen paneuropeo de reglas de origen, orientado a facilitar el comercio y el desarrollo de encadenamientos productivos con alcance regional. B) Mecanismos de distinto tipo que puedan propiciar la convergencia entre acuerdos preferenciales celebrados en el ámbito de una región como es el caso de América Latina. C) ventajas generadas por la región con un enfoque conjunto sobre su inserción en el ámbito del sistema multilateral de comercio, en el ámbito de la OMC y de la red de mega-acuerdos preferenciales de alcance regional e interregional, como el TPP (Peña, 2014).

Debido a que la interdependencia económica y comercial entre los miembros de la AP sigue siendo bastante limitada, su atracción como mercado es reducido, y plantea la necesidad de incentivar a medio plazo el dinamismo que se observó en sus primeros años de existencia. En este sentido, es necesario que se posicione como una plataforma privilegiada para hacer negocios con el resto de América Latina. Esto, a su vez, requiere una aproximación al MERCOSUR, dada la magnitud de su mercado y el hecho de que Brasil es el mayor socio comercial latinoamericano de China, Japón y la República de Corea (Durán and Pellandra, 2017).

No es posible ignorar las enormes dificultades políticas y técnicas que conlleva la definición de una agenda conjunta entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR y hacer progresos concretos al respecto. De hecho, las pautas que caracterizan actualmente a ambos grupos son muy diferentes. Sin embargo, es un esfuerzo que vale la pena perseverar. En la medida en que la AP logre involucrar al MERCOSUR en una agenda productiva (incluyendo temas tales como

facilitación del comercio, movilidad de personas o proyectos de infraestructura que conecten a los países de ambos grupos), aumentará su atractivo para las economías del Pacífico Asiático.

A modo de conclusión

En suma, se requiere un balance integral de la implementación simultánea de los diferentes acuerdos norte-sur y sur-sur sudamericanos, y definir una estrategia hacia adelante que cree espacios de convergencia con los diferentes procesos de integración regional, y de esta manera avanzar hacia la multilateralización de los procesos regionales que se están impulsando.

La complementación productiva y/o la formación de cadenas de valor es prioridad en la Alianza del Pacífico y en la Comunidad Andina y forma parte de la agenda del MERCOSUR y otros acuerdos comerciales regionales.

Además, el ciclo de crecimiento exportador y el auge de cadenas globales de valor parecen haber llegado a su fin, pues se abre un nuevo escenario donde se esperan condiciones más complicadas en el entorno internacional necesarias para el éxito de tal estrategia. Este fenómeno parece trascender la actual coyuntura y adquirir rasgos estructurales.

La configuración de grupos o coaliciones en el sistema multilateral está siendo afectada por la incorporación de nuevos miembros, incremento de acuerdos regionales y el aumento de prácticas proteccionistas.

Por otro lado, es evidente que existe un renovado interés en la Membresía para revisar cuestiones relacionadas con la inversión y la facilitación de la inversión. Si bien el trabajo real en estas áreas ha estado latente durante mucho tiempo, existen posibles enfoques que deberían explorarse a corto y mediano plazo; como el enfoque de facilitación del comercio para la facilitación de la inversión, reforzar las reglas de inversión al aprovechar el AGCS, reiniciar el Grupo de Trabajo sobre Comercio e Inversión; lo cual es un factor importante para la promoción e inserción a las cadenas regionales de valor.

24- Índice que permite cuantificar la presencia de comercio intraindustrial entre dos países. El IGL toma valores entre 0 y 1: mientras más cercano a 1, mayor presencia de comercio intraindustrial, en tanto que mientras más cercano a 0, el comercio entre dos países se acerca más al patrón interindustrial.



AUTORA

ANA LUÍSA
SOARES PERES

Candidata al PHD en Dickson Poon School of Law, King's College London (CAPES scholarship). Es abogada y Master en Derecho Internacional de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), Brasil. Actualmente es Coordinadora de los cursos a distancia del Centro de Derecho Internacional de la UFMG y parte del equipo editorial del Transnational Legal Theory Journal y del King's Student Law Review. El trabajo académico de Ana se centra en el área de las relaciones económicas internacionales, particularmente en cuestiones de gobernanza global y desarrollo así como también sobre el empoderamiento y participación de los países en desarrollo y el sur global.

E-mail: ana.soares_peres@kcl.ac.uk

El déficit democrático del multilateralismo: participación y legitimidad

El argumento en breve

Si bien la OMC es el foro central para debatir el comercio multilateral, no todos sus Miembros poseen las mismas oportunidades para defender sus intereses y dar cuenta de sus necesidades. La existencia de una brecha, reflejada en la falta de transparencia y la promoción de temas que son de mayor interés o beneficio de los países desarrollados, podría estar revelando un déficit democrático. En este sentido, el actual sistema de toma de decisiones excluiría a los países en desarrollo y menos adelantados (PMA) de las mesas de negociación, apegándose a un proceso sesgado que perpetúa el poder y la influencia de un pequeño grupo de países.

La dinámica del sistema

El artículo IX del Acuerdo de Marrakech se ocupa del proceso de toma de decisiones y establece que en la OMC se observará la práctica del consenso. Cuando el consenso no sea posible, el asunto en cuestión debe ir a votación. Aunque para algunos casos excepcionales se requiere una mayoría calificada, la base del proceso de votación es la regla de una mayoría simple, contando cada Miembro con derecho a un voto. De acuerdo con estas reglas, de igualdad formal entre los Miembros, no se consideran los recursos que tienen unos pocos países de mayor poder de influencia en la negociación. Existe, en este sentido, una desigualdad de facto.

A su vez, las medidas adoptadas por consenso, es decir, aceptadas por la totalidad de los Miembros, gozan de una mayor legitimidad democrática de la que tendrían si se logran mediante la regla de la mayoría. Pero, por otro lado, la necesidad de llegar a un consenso junto con el principio del single undertaking, a menudo contribuye al estancamiento en las negociaciones de la OMC. La Ronda de Doha ejemplifica la dificultad de la OMC para resolver intereses divergentes y llegar a acuerdos multilaterales.

En esta línea, los resultados de la Ronda del Uruguay (1986-1994) muestran que las negociaciones y la inclusión de nuevas cuestiones regulatorias en el ámbito de la OMC dieron lugar a situaciones desequilibradas. Desde entonces, los países en desarrollo se han mostrado más reacios a la expansión de las agendas de negociación, ya que creen que no se beneficiarían de ello. Las nuevas medidas podrían representar políticas proteccionistas de los países desarrollados, así como un intento de imponer su modelo económico y comercial. Como resultado, los países en desarrollo se han involucrado en articulaciones y coaliciones para proteger los compromisos de desarrollo establecidos en la Declaración de Doha.

El impasse resultante del conflicto de intereses en la Ronda de Doha y la contienda para superarlo son ejemplos del desequilibrio de poder existente. Debemos, entonces, evaluar las alternativas que permitan una mayor democratización de la OMC.

La dimensión y dinámica política de la OMC

Un proceso más democrático podría darle a la OMC la capacidad de abordar las diferentes necesidades tanto de sus miembros como de la sociedad civil, favoreciendo la representatividad y la legitimidad de las negociaciones.

En esta línea, la OMC todavía tiene un aspecto político, que es esencial para avanzar en una legalización más profunda del sistema multilateral de comercio. Garantizar la participación de todos los Miembros de la OMC en todas sus actividades se convierte en un objetivo central para conciliar la dimensión "rule oriented" del sistema y la influencia política.

Esta tensión deriva directamente de los cambios en curso en la sociedad internacional, como el surgimiento de las economías emergentes y la búsqueda de alternativas a las instituciones tradicionales que no pudieron evitar la crisis económica en 2008. El contexto sin duda desafía algunos conceptos y fundamentos del derecho internacional así como a las instituciones internacionales existentes. El debate incluye también la capacidad de las reglas internacionales para regular las relaciones dentro de la sociedad internacional: principios como la legitimidad, la eficiencia, la efectividad y la representatividad necesitan una revisión para reflejar el nuevo escenario internacional.

Las organizaciones internacionales generalmente actúan de forma complementaria, ayudando a sus miembros a alcanzar objetivos que de otro modo no alcanzarían. Su creciente responsabilidad en los últimos años, reflejada en la creciente influencia de sus valores y normas, ilustra la necesidad de discutir la autoridad cada vez mayor de las organizaciones internacionales y sus procedimientos internos al adoptar decisiones.

En este marco, la reforma institucional de la OMC abarca dos aspectos: (i) mejorar el sistema existente, con un enfoque en la participación efectiva de los Miembros; y (ii) ampliar la estructura material, con la inclusión de otros actores y nuevos temas en el ámbito regulatorio de la OMC.

El debate actual

El debate actual sobre la democratización de la OMC se centra principalmente en la inclusión de más actores, como las ONG y los parlamentarios en las negociaciones y en la presentación de propuestas. Sin embargo, la mejora de la participación efectiva de los actores existentes de la OMC, sus miembros, no recibe la misma atención. A pesar de la importancia fundamental de la inserción de otros actores en el sistema, para ampliar la base actual, de una manera sostenible a largo plazo, primero se la debe fortalecer.

La democracia ya no se restringe al concepto liberal tradicional que afirma que el ejercicio del poder debe someterse a la mayoría, expresada en una elección. La ausencia de una democracia representativa en el contexto internacional no disminuye la legitimidad de los organismos multilaterales de toma de decisiones.

Un enfoque democrático del sistema de toma de decisiones de la OMC debería favorecer un entorno complejo y diverso, alentando la consideración de una variedad de intereses y perspectivas. No debiera negar la asimetría de poder entre los actores, sino que debiera empezar por reconocer que los elementos relacionados con el poder, la coerción y la fuerza están en el fondo del proceso. Una decisión debería ser el resultado de un proceso que comprenda a todos los actores interesados, en lugar de excluirlos.

En consecuencia, existen dos cuestiones principales a considerar: i) la existencia de un déficit democrático en el sistema de toma de decisiones de la OMC que sería una de las principales causas del estancamiento de las negociaciones. Los Miembros no disfrutaban de las mismas oportunidades en el proceso de adopción de decisiones, lo que menoscaba la posibilidad de dar cuenta de sus necesidades y el funcionamiento de la OMC; ii) la democratización de la OMC sería, por lo tanto, un intento de reconciliar, por una parte, la diversidad de Miembros y agendas, y, por otra, la indispensabilidad del diálogo y la cooperación para promover una amplia gama de intereses.

El objetivo final del debate propuesto sería llegar a una alternativa para el actual sistema de adopción de decisiones de la OMC, siguiendo parámetros democráticos, para mejorar la participación de los Miembros en desarrollo. Además, los resultados de dicho sistema beneficiarían a la sociedad internacional en su conjunto y aumentarían el nivel de las discusiones y el conocimiento producido durante las negociaciones comerciales.

Los pilares

El sistema de negociación y toma de decisiones debe contemplar tres pilares: inclusión, legitimidad y eficiencia. La combinación de estos principios conciliaría la participación de todos los Miembros, la adopción de un proceso justo siguiendo el estado de derecho y el logro del progreso en el comercio multilateral.

Los países en desarrollo han mejorado su participación y relevancia en la economía internacional. En consecuencia, las agendas de negociación se han ampliado para abarcar sus intereses y necesidades. En la OMC, más de las tres cuartas partes de los Miembros son países en desarrollo o PMA, lo que ilustra la importancia de su integración efectiva en las actividades de la Institución. Esto garantizaría que las decisiones acordadas sean representativas de la realidad que la OMC trata de regular.

A pesar de la existencia de un Comité de Comercio y Desarrollo en la OMC y el enfoque dado a esta cuestión, las



iniciativas implementadas hasta ahora lograron pocos resultados concretos. En este sentido, es importante crear mecanismos para superar la retórica y apuntar a una aplicabilidad práctica. Tal desarrollo solo será posible junto con los cambios en la base del sistema, es decir, el proceso de negociación y toma de decisiones.

La Ronda de Doha ejemplifica, de manera clara, la necesidad de considerar los intereses de desarrollo para el progreso de la OMC. También demuestra, sin embargo, que son pocas las posibilidades de llevar a cabo esa tarea sin asegurar una mayor participación de los Miembros en desarrollo y los PMA en las negociaciones. Para cumplir con los propósitos de la OMC se requiere, primero, una evaluación del proceso de toma de decisiones de la Institución.

Reconocer la necesidad de reformular la OMC, como parte del proceso de reestructuración de las organizaciones internacionales, para satisfacer las demandas del nuevo orden mundial, implica el debate sobre la democratización y la legitimidad.

La propuesta de democratizar la OMC es una manera de asegurar la participación efectiva de todos los Miembros en un sistema justo y legítimo, ofreciéndoles las mismas oportunidades para expresar una multiplicidad de intereses. Además, es una respuesta al modelo actual que aún favorece a los países desarrollados. La integración de los Miembros en desarrollo en el sistema multilateral de comercio y la concesión de las herramientas apropiadas para proteger sus intereses son esenciales para el cumplimiento de los objetivos de la OMC. Una Organización más democrática significa una Organización más fuerte, capaz de mejorar sus regulaciones, así como de expandir sus foros de discusión para la admisión de nuevos temas, como la inversión y la competencia.

El debate propuesto es relevante para el momento actual de las negociaciones de la OMC, ya que, durante la Conferencia

Ministerial en Nairobi en 2015, los Miembros debatieron en profundidad, por primera vez, la cuestión de la negociación. La versión final de la declaración ministerial mostró la falta de consenso sobre el tema, pues algunos Miembros reafirmaron su compromiso con la conclusión de la Ronda de Doha, mientras que otros entendieron que la OMC debería buscar nuevos enfoques para lograr un progreso significativo.

En este sentido, algunos países de la América Latina, específicamente Ecuador y Venezuela, junto con India, China, Sudáfrica y el Grupo Africano, buscaron incluir un lenguaje más claro, en línea con una posición más sólida en el reconocimiento de las declaraciones y decisiones de Doha, así como todos sus documentos posteriores. Esos Miembros adoptaron una postura contundente en apoyo de la Agenda de Doha para el Desarrollo y las concesiones en las negociaciones sobre la agricultura.

Asimismo, los miembros del Mercosur emitieron una declaración conjunta destacando la importancia de las negociaciones sobre cuestiones relacionadas con la agricultura y el desarrollo, y reafirmaron su compromiso de fortalecer la OMC. Con respecto a la Ministerial que desarrollará próximamente en Argentina, los Estados Miembros del Mercosur reafirmaron una vez más su compromiso con las negociaciones de la OMC, apuntando a un sistema comercial multilateral justo, abierto e inclusivo. También destacaron la relación entre comercio y desarrollo, mencionando específicamente el papel de la OMC en el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La XI Conferencia Ministerial en Argentina sería, por lo tanto, una oportunidad para avanzar en las conversaciones sobre la mejora del sistema de toma de decisiones de la OMC. Los países en desarrollo y los PMA deberían reiterar su demanda de un sistema eficaz e inclusivo, capaz de regular el comercio multilateral y, a la vez, promover el desarrollo.



AUTORA

LETICIA
DAIBERT

Doctoranda en Ciencias Sociales en FLACSO Argentina; Magister en Derecho Internacional Público, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, Brasil), especialista en estudios diplomáticos, Faculdade de Direito Milton Campos (Brasil) y graduada en derecho (UFMG, Brasil). Profesora de derecho internacional, su interés académico se centra en el sistema de solución de controversias comerciales y, más generalmente, en la economía política de los conflictos internacionales.

E mail: leticiadaibert@gmail.com

Reformando la joya de la corona: el sistema de solución de controversias multilateral

La joya de la corona

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC ha sido considerado como la joya de la corona del sistema multilateral de comercio. De hecho, existe un entendimiento general de que ha funcionado exitosamente como un medio para implementar las normas y regulaciones de la OMC desde su creación.

Los países en desarrollo han sido participantes activos del Sistema de Solución de Controversias. Brasil y Argentina, dos de las economías más grandes de Sudamérica, se encuentran entre los reclamantes y demandados más frecuentes, como lo demuestran los cuadros siguientes:

Tabla 1: Reclamantes Más Frecuentes

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2009-2014	2015	Total
ARGENTINA	2	7	6	5	0	20
BRASIL	6	16	2	3	0	27
CANADÁ	15	11	7	1	0	34
CHINA	0	1	5	6	1	13
UNIÓN EUROPEA	47	21	13	14	0	95
INDIA	9	7	2	3	0	21
JAPÓN	8	4	1	6	2	21
COREA	3	9	2	3	0	17
MÉXICO	8	5	8	2	0	23
E.E.U.U.	60	20	13	14	2	109

Fuente: World Trade Organization. *Dispute Settlement: The Disputes. Disputes by Country/Territory.* Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm Último acceso en 28 de noviembre 2017.

Tabla 2: Demandados Más Frecuentes

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2009-2014	2015	Total
ARGENTINA	9	6	1	6	0	22
BRASIL	9	3	2	1	1	16
CANADÁ	10	3	2	3	0	18
CHINA	0	1	16	15	2	34
UNIÓN EUROPEA	28	23	16	13	2	82
INDIA	13	4	3	2	1	23
JAPÓN	12	2	1	0	0	15
COREA	11	2	1	0	1	15
MÉXICO	3	9	2	0	0	14
E.E.U.U.	39	49	20	16	1	125

Fuente: World Trade Organization. *Dispute Settlement: The Disputes. Disputes by Country/Territory.* Disponible en: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm Último acceso en 28 de noviembre 2017.

El sistema no está, sin embargo, exento de críticas. El propio texto del Entendimiento sobre Solución de Diferencias (“ESD”) preveía un reexamen completo de sus normas y procedimientos dentro de los cuatro años posteriores a la entrada en vigor. Este período funcionaría como una prueba después del cual los Miembros tomarían una decisión sobre la continuación, modificación o terminación de tales reglas y procedimientos de solución de controversias.

Las negociaciones no avanzaron en la Conferencia Ministerial en Seattle (1999) y en la de Doha (2001) los Miembros acordaron un reexamen aceptable del ESD, capaz de mejorar y aclarar sus disposiciones. En ese momento, también se acordó que la reforma no formaría parte del *single undertaking*, es decir, su aprobación sería independiente del acuerdo sobre los otros temas en negociación. Se estableció entonces un nuevo plazo: mayo de 2003. Posteriormente, se prorrogó hasta mayo de 2004 y en agosto de ese año se acordó que las negociaciones continuarían sin plazo fijo para su conclusión.

Negociaciones inconclusas

La reforma del ESD requiere consenso entre todos los Miembros de la OMC, lo cual ha probado ser difícil de lograr. Existen varias razones posibles para explicar esta dificultad.

En primer lugar, los países tienen diferentes puntos de vista sobre los aspectos específicos del sistema que ameritan reforma y las posiciones son difíciles de conciliar. También se observa que hay un grupo de países que cree que el sistema debe seguir buscando un sendero más orientado a las reglas, y otro grupo que cree que el sistema debería volver a un enfoque más diplomático, como lo fue en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT/1947). Estos puntos de vista provienen de países con diferentes niveles de desarrollo. En esta línea, los países sudamericanos son partidarios de que se mantenga el enfoque basado en normas para la solución de diferencias.

Otro aspecto que dificulta la obtención de acuerdo sobre la reforma se relaciona con el sentido general de satisfacción con respecto al funcionamiento del actual ESD. Es que los Miembros de la OMC no aspiran a cualquier reforma, sino a una reforma que realmente pueda beneficiar el funcionamiento del sistema.

Finalmente, parece haber también una sensación de que las modificaciones al ESD se han llevado a cabo en la práctica, a través de los casos. Es decir, el sistema ha evolucionado a lo largo de sus veinte años de existencia para adaptarse a las necesidades de los Miembros y del mecanismo en sí.

Propuestas de Reforma – una perspectiva de país en desarrollo

Algunos Miembros desarrollados están preocupados con el activismo y el poder de decisión del Sistema de Solución de

Controversias. Entre ellos, destacamos los Estados Unidos bajo la presidencia de Donald Trump.

Existen propuestas de revisión del ESD destinadas a reducir la capacidad de actuación del sistema de solución de diferencias, recomendando el establecimiento de vetos diplomáticos o incluso un quórum que permita anular o modificar una decisión. Consideramos que tales enmiendas serían un retroceso en relación a lo que se ha logrado con el sistema multilateral de comercio, ya que refuerzan la influencia del poder político en un sistema orientado por reglas (World Trade Organization, *The Future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi*. Pg. 54.)

Además de la influencia del sistema de solución de diferencias dentro de la OMC, algunos Miembros también temen por la extensión de su autoridad hacia el plano doméstico o nacional. Esta postura denota un concepto obsoleto de soberanía, que ya no tiene lugar en la sociedad internacional interdependiente y globalizada actual. Es una idea que aún se centra en un Estado unitario y aislado.

Desde la perspectiva de los países en desarrollo, un sistema de solución de controversias orientado a las normas es siempre preferible a uno orientado por el poder. De hecho, esta es precisamente la característica que les permite lograr el cumplimiento de las normas de comercio multilateral por parte de los países más poderosos. Si se fortaleciera la dimensión del poder en la resolución de conflictos en la práctica agravaría las asimetrías dentro de la OMC. Como señala Celso Lafer (*Direito Internacional – Um percurso no Direito no Século XXI*. 2015. Pg. 99)., las reglas de comercio multilateral pueden ser un instrumento para la reducción de las asimetrías, permitiendo incluso que aquellos que no tienen un locus de negociación significativo logren mayores ganancias del comercio.

El cumplimiento de las recomendaciones

La reforma de los mecanismos para incentivar el cumplimiento de las decisiones del OSD también ha sido objeto de debate. Esto así porque existe una tendencia a “optar” por cumplir o no las decisiones a través de la práctica de “aguantar” las represalias.

En este sentido, existen propuestas de reforma para autorizar una compensación por daños. A los árbitros se les otorgaría entonces la facultad de conceder el derecho a un miembro ganador de obtener una compensación monetaria por daños y perjuicios. Técnicamente, el nivel de compensación monetaria se calcularía de la misma manera que el nivel de represalia ahora se calcula (...).²⁵

La compensación por daños sería una excepción, solamente aplicable mientras la medida en violación permaneciera vigente. Esta propuesta, sin embargo, plantea algunos pro-

25- DAVEY, William J. The WTO and Rules-Based Dispute Settlement: Historical Evolution, Operational Success, and Future Challenges. En *Journal of International Economic Law*, 2014, 17, 679–700. Pg. 699.



blemas: i) el cálculo del monto debido puede ser un proceso complejo, ya que con frecuencia implica la evaluación de daños directos e indirectos; ii) puede ignorar los derechos de terceros que también fueron perjudicados por la medida cuestionada; iii) disminuye la seguridad jurídica y socava el fundamento del sistema de estar basado en normas, que son esenciales para la OMC y para el crecimiento del comercio internacional.²⁶

Además, esta medida podría llevar a que se fije un precio al incumplimiento de las normas. Los Miembros que puedan soportar los costos del pago de compensaciones tendrían, en teoría, la posibilidad de elegir entre cumplir la medida o pagar una indemnización. Esto contraría al espíritu mismo del sistema de solución de diferencias, que no es crear jurisprudencia sino mejorar los niveles de conformidad con las normas comerciales multilaterales.

Para la mayoría de los Miembros en desarrollo, el pago de la indemnización probablemente no sea una opción. De hecho, las medidas restrictivas del comercio que afectan a un sector económico pueden representar una gran crisis de balanza de pagos. Esto se debe a que las exportaciones de esos países generalmente dependen en gran medida de uno o pocos productos primarios.

En América del Sur, por ejemplo, las exportaciones de todos los países dependen en gran medida de productos primarios, como metales y productos agrícolas. En 2016, el 30% de las exportaciones de Argentina estaban relacionadas con la soja y sus derivados; el 30% de las exportaciones de

Bolivia fueron de gas; 40% de las exportaciones chilenas eran de cobre y aleaciones de cobre; y el 37% de las exportaciones de Paraguay se asociaron con la soja, solo por mencionar algunos ejemplos.²⁷

Si pensamos en los casos en que actúan como demandantes, el impacto del incumplimiento de la otra parte también podría ser mayor que la indemnización arbitrada por daños y perjuicios. Sabemos que muchos países tienen sus exportaciones que dependen de uno o pocos productos. En este escenario, por ejemplo, es poco probable que la compensación por daños sea suficiente para resolver el problema.

La dinámica institucional

También hay algunas propuestas relacionadas con la modificación de la estructura tanto del grupo especial como del Órgano de Apelación.

El panel es el procedimiento más criticado del sistema de solución de diferencias, particularmente debido a la falla en el cumplimiento de los plazos fijados por el ESD, causado ya sea por la naturaleza del asunto considerado o por los obstáculos que enfrenta el proceso. El establecimiento de un mecanismo permanente para eliminar la naturaleza ad hoc del panel emerge como una alternativa a esos desafíos.

Con respecto al Órgano de Apelación, su operación se reconoce como satisfactoria. Solo en algunas ocasiones, fue necesario ampliar el plazo para la emisión del informe. Algunos autores sugieren el aumento en el número de

26- World Trade Organization, *The Future of the WTO*, Op. Cit. Pg. 54.

27- Datos extraídos de Harvard Atlas of Economic Complexity. Disponible en <http://atlas.cid.harvard.edu>. Accedido el 28 de noviembre de 2017.

miembros, de siete a nueve, lo que aumentaría la carga de la OMC pero otros autores no lo consideran necesario ya que el mecanismo ha sido capaz de realizar sus actividades de manera eficiente.

En lo que respecta a los procedimientos, el problema más importante para los países en desarrollo sería la reducción de los costos de participación. Los litigios ante la OMC son costosos y requieren la asistencia de profesionales altamente calificados, que también tienen tarifas altas. Dichos costos conducen a un nivel mucho más bajo de participación de esos Miembros.

Tener una baja participación implica tener una baja participación en el proceso de dar significado práctico a las reglas. Es que muchas de las reglas del sistema multilateral de comercio adquieren su significado y extensión por medio de las recomendaciones fruto de los procedimientos. Entendemos que, como resultado, las asimetrías en el poder se refuerzan en el sistema, ya que estos Miembros se mantienen alejados del proceso de "aclaración" de las reglas.

Notas Finales

La reforma del sistema de solución de diferencias es interesante para los países en desarrollo en la medida en que fortalezcan el mecanismo y con ello, la propia OMC. Los Miembros han formulado varias propuestas y la discusión de este tema en la doctrina es fértil.

El progreso realizado desde el GATT/47 ha proporcionado legitimidad al DSS y ha aumentado la confianza de los miembros de la OMC en la institución, principalmente porque es un sistema orientado por normas. Entendemos que dicha característica es esencial para asegurar el cierto nivel de independencia adquirido por el mecanismo, así como para mejorar la previsibilidad y la seguridad jurídica de las normas y su interpretación.

Sin embargo, este sistema debe ser actualizado para poder responder más efectivamente a las necesidades que han apareciendo a lo largo de su existencia. En particular, la participación de los Miembros en desarrollo en el sistema es una cuestión que amerita un apartado. Como sistema construido bajo la primacía de las normas, es imprescindible que el sistema promueva la igualdad de oportunidades entre las partes, siguiendo la máxima de que "iguales deben ser tratados por igual y desiguales de manera desigual en la medida de su desigualdad". En este sentido, es indispensable no solo garantizar el acceso al mecanismo, sino también garantizar las herramientas necesarias para la adecuada protección de los derechos en disputa.

No esperamos tener muchos avances en la reforma del sistema en la próxima Ministerial de Buenos Aires (M11), especialmente si consideramos las recientes declaraciones del presidente Donald Trump sobre el funcionamiento del sistema. Por ello, y aunque reconocemos que el sistema no

es perfecto y debería ser reformado para abordar las necesidades de los países en desarrollo, creemos que en las circunstancias actuales es hora de defender la existencia de un mecanismo que, a pesar de sus imperfecciones, ha logrado la solución pacífica de las controversias comerciales en los últimos 20 años.

Referencias

DAVEY, William J. *The WTO and Rules-Based Dispute Settlement: Historical Evolution, Operational Success, and Future Challenges*. En *Journal of International Economic Law*, 2014, 17, 679–700.

Harvard Atlas of Economic Complexity. Disponible en <http://atlas.cid.harvard.edu>. Accesado el 28 de noviembre de 2017.

LAFER, Celso. *Direito Internacional – Um percurso no Direito no Século XXI*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

World Trade Organization. *Dispute Settlement: The Disputes. Disputes by Country/Territory*. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm Last accessed on November 28th, 2017.

World Trade Organization, *The Future of the WT: Addressing institutional challenges in the new millennium*. Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi.



AUTOR

PABLO J.
ITURRALDE R.

Economista por la Universidad Técnica Particular de Loja, actualmente es Director del Centro de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Ecuador -CDES-. Miembro del Consejo Consultivo de Sociedad Civil en el Acuerdo Comercial Multipartes entre Unión Europea, Colombia, Perú y Ecuador. Investigador de la Red de Justicia Fiscal de América Latina. Miembro de la Red de Deuda Desarrollo y Derechos -LATINDADD. Cuenta con una decena de publicaciones sobre política fiscal, comercio y desarrollo.

E mail: piturralde@cdes.org.ec

Paraísos fiscales protegidos por las reglas del comercio internacional

En breve

En este último período de la globalización financiera, los paraísos fiscales reciben cada vez más una mayor atención debido a las denuncias sobre su participación en la evasión fiscal y el lavado de dinero. Además, existe evidencia de que junto al incremento del comercio, también aumentan los flujos financieros ilícitos. Estas son algunas de las razones por la que los gobiernos nacionales tienen progresivamente mayores incentivos para elaborar políticas internas de regulación de los flujos financieros que intervienen en el comercio internacional. Sin embargo, esta profundización de la interconexión entre el régimen fiscal y comercial, podría abrir un tipo de controversias susceptibles de ser trasladadas a la arena controlada por la OMC, donde se corre el riesgo de subordinar y perder las posibilidades nacionales de regulación tributaria.

Gobernanza fiscal y comercio

Como un tema de investigación serio, la relación entre gobernanza fiscal y comercio internacional, ha surgido apenas hace unos diez años (Dietsch y Rixen 2016), por lo tanto no debería sorprender que al respecto exista poca literatura. A pesar de esto, es evidente que empieza a tratarse con mayor atención los impactos del comercio en los flujos que provienen de fuentes ilegítimas. Por ejemplo, en relación a los servicios financieros, en el 2016, un estudio del Parlamento Europeo concluyó que sus acuerdos de libre comercio y asociación (TLC), no solamente incrementaron el comercio en los países en desarrollo, sino también sus flujos financieros ilícitos, es decir los provenientes de la evasión, la elusión tributaria y el lavado de dinero; señalando una tendencia en la cual el mercado europeo fue utilizado como destino de los flujos financieros ilícitos provenientes de los países en desarrollo, por lo menos desde todos los países que habían sido estudiados: México, Sudáfrica, Serbia, República de Corea, Colombia y Perú (U.E., 2016; Grondona, 2017a).

Estas formas ilícitas de fuga de capitales provocan importantes pérdidas de recursos para los países no industrializados periféricos, que podrían servir para luchar contra la pobreza, disminuir la desigualdad social y emprender procesos de transformación de su matriz productiva.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estima que en la región han ido aumentando progresivamente las salidas financieras ilícitas originadas en la manipulación de los precios de transferencia y la falsa facturación: entre 2004 y 2013, significaron el 2% del PIB regional y 3% de su comercio exterior, lo que representa USD 765 mil millones durante ese periodo. Si los países de la región hu-

bieran estado en la posibilidad de controlar y gravar esas actividades, el mismo informe estima que se pudo haber rescatado alrededor de USD 31 mil millones cada año (CEPAL, 2017).

La mayoría de los flujos que escapan de los países en desarrollo sirven para financiar a los países desarrollados, principalmente a Estados Unidos y la Unión Europea; además estos flujos están focalizados en categorías de productos asociados a cadenas de mundiales de producción, en particular pertenecientes a los automóviles, maquinaria y electrodomésticos (CEPAL, 2017; Spanjer y Matthew, 2017).

Las iniciativas

En este contexto, las decisiones estatales para controlar estos flujos son bastante recientes. La iniciativa más notable es el proyecto BEPS (Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios), lanzado por la OCDE en el año 2013 (OCDE, 2013; Barreno, 2015), que consiste en un conjunto de medidas orientadas a facilitar la firma de convenios para combatir el secretismo financiero y el velo empresarial estructurado por entidades offshore.

Desde los países en desarrollo, sin embargo, se han hecho críticas a esta iniciativa liderada por el G20, debido a que no incluyen la revisión de los Tratados de Doble Tributación que actualmente operan para que los países importadores de capital –precisamente los menos desarrollados– estén impedidos de cobrar impuestos a corporaciones con origen en el país exportador de capital.

Una alternativa a los BEPS es la impulsada desde el G77, mediante una propuesta del gobierno de Ecuador para conformar un TaxBody, un cuerpo intergubernamental que podría normar, regular y acordar reglas generales a nivel multilateral para prevenir la evasión y elusión fiscal, y fomentar la cooperación internacional para hacer frente a los problemas generados por los paraísos fiscales. Ahora, tanto el BEPS como el TaxBody, dejan pendiente si en realidad estas iniciativas prestarán suficiente importancia a las interdependencias institucionales y estructurales que generan las políticas comerciales.

Así, en el vacío de una gobernanza global y la intensificación de los flujos ilícitos, surgen respuestas de fortalecimiento de la política nacional que pueden ser impugnados desde las reglas comerciales internacionales. Dos investigadores finlandeses, Teppo Eskelinen y Matti Ylönen (2017), publicaron recientemente un relevante artículo con dos estudios de caso sobre Panamá, donde se evidencia como las reglas de la OMC se pueden utilizar para impedir los intentos de los Estados de sancionar el secretismo y la evasión fiscal. Lo que implicó que Panamá, considerado por la OCDE como un paraíso fiscal, haya elegido a la OMC como plataforma para defender su régimen de secreto bancario y empresarial, frente a “medidas defensivas” de Argentina y Colombia, y en ambos casos Panamá obtuvo un veredicto favorable.

Los casos en la OMC

En el primer caso, en diciembre de 2012, Panamá interpuso un reclamo ante la OMC, en contra de una gama de medidas que Argentina impuso a varios países que se rehusaron a firmar un acuerdo de intercambio de información tributaria. Las medidas incluían un tratamiento fiscal menos favorable, así como la aplicación de normas para permitir el ingreso al mercado Argentino. Panamá, haciendo uso del cuerpo de los acuerdos comerciales que hacen referencia al comercio de servicios financieros cubiertos por el AGCS, argumentó que estas medidas discriminaban ilegalmente a los proveedores extranjeros de servicios.

Argentina había argumentado que adoptó “medidas defensivas” para proteger sus arcas fiscales. Muchas de esas medidas estaban en consonancia con las recomendaciones de foros internacionales como el Foro Global para la Transparencia y el Intercambio de Información a los Fines Impositivos (Informe del Panel 7.527), así como con las pautas del G20 (Informe del Panel 7.527, 7.534).

Cabe señalar que el panel aceptó el argumento de Argentina de que las transacciones con entidades de países no cooperantes de información, permiten la evasión de impuestos (Informe del panel 7.655). También aceptó que la mayoría de las medidas impugnadas contribuían a proteger el sistema de recaudación de impuestos argentino y la prevención del lavado de dinero (Informe del Panel 7.713, 7.717). Incluso se aceptó que las medidas tenían muy poco impacto restrictivo en el comercio internacional (con excepción de una medida específica) (Informe del panel 7.727). A pesar de todo esto, el Panel terminó fallando en contra de Argentina, debido a que determinó que trató de manera diferente a los servicios y a los proveedores de países “no cooperantes” (Informe del panel 3.1.a-h). En la misma línea, se consideró que las medidas de Argentina otorgaban un trato menos favorable a los servicios panameños (Informe del Panel 3.1 b-d).

En el segundo caso, Panamá utilizó los acuerdos comerciales para impugnar antimonopolio, ante el esfuerzo de Colombia en el 2009, para controlar el lavado de dinero que en gran medida es canalizado por Panamá (Informe del Grupo Especial). La falta de cooperación de las autoridades panameñas desalentó a Colombia de encontrar soluciones comunes (Informe del Panel, núm. 4.85); por lo tanto, Colombia optó por introducir nuevas medidas, que obligaban a ciertas importaciones panameñas (calzado y textiles) a acceder únicamente por dos puertos “modernos” con mejores condiciones para el control del contrabando (Informe del Panel, núm. 4.5; núm. 7.217). Adicionalmente, Colombia estableció “precios indicativos” para impedir la manipulación de los precios de transferencia (Informe del Panel, núm. 2.11). Panamá cuestionó todas estas políticas ante la OMC, alegando que los precios indicativos en el sistema discrimina el impuesto interno en exceso a los impuestos sobre el consumo doméstico (Informe del Panel, núm. 4.18). Nuevamente, aunque el panel evaluador reco-

noció que las medidas habían sido tomadas racionalmente para garantizar la legislación colombiana y que eran importantes para minimizar el lavado de dinero y la falsa facturación; el organismo falló en contra de Colombia forzado al país a revisar sus políticas.

Las implicancias

Este caso, una vez más, muestra cómo un país puede verse obligado a priorizar el comercio antes que sus políticas contra el lavado de dinero, incluso cuando se trata de fenómenos cuyo impacto en el comercio es cuestionable. El efecto de estos fallos podría significar un riesgo elevado porque han puesto como precedente que los países pequeños pueden ser denunciados cuando intenten utilizar sus normas internas para resistir la evasión fiscal y el lavado de dinero, cuando la OMC considere que tengan implicaciones sobre el comercio internacional (Grondona, 2017b).

Además expresan, que la política fiscal progresiva de las jurisdicciones nacionales, no se encuentran necesariamente protegidas de los bloqueos que pueden imponer las políticas internacionales. Estos fallos también generan un efecto persuasivo que puede presionar a las autoridades públicas a adoptar un "enfriamiento regulatorio", resultado de los riesgos de recibir sanciones frente a nuevas iniciativas legislativas o de regulación. Así, la asesora del Parlamento Europeo, Verónica Grondona (2017b), advierte que si estos casos se convierten en modelo o ejemplo, entonces la resolución de este tipo de conflictos, en el marco de las reglas de la OMC, podría limitar la capacidad de los estados para frenar la fuga de capitales, la evasión fiscal y el lavado de dinero. Además menciona, que los casos de Panamá, demuestran no sólo que los tratados de comercio bloquearon la capacidad de tomar decisiones de política de los países, sino que ayudaron a las guardidas fiscales a resistir las medidas internacionales que se toman en contra del secreto financiero.

Referencias bibliográficas

DAVEY, William J. *The WTO and Rules-Based Dispute* CEPAL (2017). "Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe". Consultado el 09 de septiembre de 2017.

Dietsch, P. & Rixen, T. (2016) "Global tax governance: what it is and why it matters", in P.

Dietsch and T. Rixen (eds) *Global Tax Governance: What Is Wrong with It and How to Fix It*, Colchester: ECPR Press

Grondona, Verónica (2017a). "TLC Mercosur-UE favorecerá el aumento de ilícitos financieros y la fuga de capitales". *Entrevista. Tiempo de Crisis*.

Grondona, Verónica (2017b). "Libre comercio y evasión". *Página 12*.

European Parliament (2017). "The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance Ex-Post Impact Assessment".

Barreno, Mar & Jorge Ferreras, Jaime Mas, Antoinette Musilek, Alfredo Ranz (2015). "El proyecto BEPS de la OCDE/g20: resultados de 2014". *Documentos (Instituto de Estudios Fiscales)*.

Spanjers Joseph & Matthew Salomon (2017). "Flujos financieros ilícitos desde y hacia los países en desarrollo: 2005-2014" *Global Financial Integrity*.

Teppo Eskelinen & Matti Ylönen (2017) *Panama and the WTO: new constitutionalism of trade policy and global tax governance*, *Review of International Political Economy*, 24:4, 629-656, DOI: 10.1080/09692290.2017.1321569

WTO (2009a) "Colombia – indicative prices and restrictions on ports of entry", *Report of the panel. WT/DS366/R*. Geneva: WTO.

WTO (2009b) "Colombia – indicative prices and restrictions on ports of entry", *Arbitration under Article 21.3(c) of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes. WT/DS366/13*. Geneva: WTO.
WTO (2015) "Argentina – measures relating to trade in goods and services", *Report of the Panel. WT/DS453/R*. Geneva: WTO.

WTO (2016) "Argentina – measures relating to trade in goods and services", *Report of the appellate body. WT/DS453/AB/R*. Geneva: WTO.

“ Los casos resaltan la posibilidad de una disminución del espacio para elaborar políticas públicas contra los flujos financieros ilícitos, cuando un país logra usar los arbitrajes en el marco de la OMC, para impugnar normas anti-evasión de impuestos, precisamente en un momento de la economía mundial donde la fuga de capitales tiende a un aumento sin precedentes, generando importantes perjuicios principalmente para los países en desarrollo. ”