

La economía política internacional en las negociaciones multilaterales de agricultura. El caso de las subvenciones a las exportaciones agrícolas en la Ronda Doha.

International Political Economy in multilateral agricultural negotiations. The case of agricultural export subsidies in the Doha Round.



Julieta Zelicovich.

Universidad Nacional de Rosario (UNR).

Investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Enviado: 22/01/2016

Aceptado: 03/05/2016

Julieta Zelicovich. ; "La economía política internacional en las negociaciones multilaterales de agricultura. El caso de las subvenciones a las exportaciones agrícolas en la Ronda Doha", en Revista de Estudios Sociales Contemporáneos n° 14, IMESC-IDEHESI/Conicet, Universidad Nacional De Cuyo, 2016, pp. 64-84



Resumen:

El trabajo analiza, desde la perspectiva de la economía política internacional, y bajo una metodología cualitativa, cuáles fueron los factores de carácter interméstico que coadyuvaron para que en diciembre de 2015, y tras más de una década de negociaciones, pueda concluirse un acuerdo en materia de subvenciones a las exportaciones agrícolas y medidas equivalentes dentro de la OMC. Por su parte, discute también las implicancias del mismo dentro de los debates sobre la gobernanza global del comercio internacional. Entendemos que el acuerdo alcanzado en Nairobi se explica por la convergencia de tres factores: i) la flexibilización del principio del *single undertaking*; ii) la modificación de las coaliciones domésticas y de las políticas aplicadas en torno a este tema en uno de los actores claves del proceso: la UE, y iii) el incremento de los costos de reputación de un no-acuerdo para la OMC, en su función de foro para las negociaciones entre sus miembros. La paradoja es que el arreglo alcanzado, si bien exitoso para el programa agrícola, sienta una serie de antecedentes que incrementan las dificultades que tiene la agenda pendiente de la Ronda Doha.

Palabras claves: OMC, negociaciones comerciales, subvenciones a las exportaciones, Acuerdo de Nairobi, Economía Política Internacional

Abstract

The paper analyzes, from the theoretical perspective of international political economy, and under a qualitative methodology, which intermestic factors have contributed for making possible, in December 2015, and after more than a decade of negotiations, the conclusion of the agreement on agricultural export subsidies and equivalent measures within the WTO. It also discusses its implications in the debates on the global governance of international trade. It is argued that the agreement reached in Nairobi is explained by the convergence of three factors: i) the flexibilization of the single undertaking principle; ii) the modification of the domestic coalitions and the policies implemented around this issue in one of the key players in the process: the UE, and iii) the increasing reputational costs of a non-agreement to the WTO, as a forum for negotiations among its members. The paradox is that the agreement reached, although successful for the agricultural program, sets a series of precedents that increase the difficulties for the pending agenda of the Doha Round.

Keywords: WTO, trade negotiations, export-subsidies, Nairobi's agreements, International Political Economy





La Conferencia Ministerial de Nairobi marcó un hito en la historia de las negociaciones multilaterales de comercio. Tras 20 años de la firma del Acuerdo sobre Agricultura (ASA), y 14 años de las negociaciones de la Ronda Doha, en diciembre de 2015 se alcanzó una reforma sustantiva del régimen normativo relativo a las subvenciones a las exportaciones agrícolas y medidas equivalentes. En este artículo nos proponemos realizar una reseña del proceso negociador, desde la perspectiva de la economía política internacional (EPI). En tal sentido nos preguntamos, en primer lugar, cuáles fueron los elementos de singularidad que tuvieron las negociaciones sobre subvenciones a las exportaciones agrícolas, tanto en el plano doméstico -de los principales Estados involucrados- como sistémico -de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de las relaciones comerciales internacionales-, y tanto económicos como políticos, que permitieron que en 2015 se produjeran los consensos que anteriormente habían sido imposibles de encontrar, y que para el resto de la agenda del Programa de Doha para el Desarrollo siguen sin hallarse. En segundo término, nos preguntamos cuáles son las implicancias de este acuerdo para la debatida gobernanza global del comercio internacional. Para ello, realizamos una investigación de diseño cualitativo, donde nos centramos principalmente en el análisis de contenido de los documentos del proceso negociador (declaraciones, propuestas, informes).

Entendemos que el acuerdo alcanzado en Nairobi respecto de subvenciones a las exportaciones agrícolas se explica por la convergencia de tres factores: i) la flexibilización del principio del *single undertaking*; ii) la modificación de las coaliciones domésticas y de las políticas aplicadas en torno a este tema en uno de los actores claves del proceso: la Unión Europea (UE), y iii) el incremento de los costos de reputación de un no-acuerdo para la OMC, en su función de foro para las negociaciones entre sus miembros. La paradoja es que el arreglo alcanzado, si bien exitoso para el programa agrícola, sienta una serie de antecedentes que incre-

mentan las dificultades que tiene la agenda pendiente de la Ronda Doha.

El artículo se divide en tres partes: en el siguiente apartado se analiza la naturaleza particular de las negociaciones comerciales multilaterales, desde la perspectiva de la economía política internacional. En segundo término, se aborda el proceso de las negociaciones sobre subvenciones a las exportaciones agrícolas. Por último se discute algunas implicancias del acuerdo alcanzado respecto del rol de la OMC en la gobernanza global del comercio internacional. Al final del trabajo se presentan las conclusiones.

I. Aportes conceptuales de la economía política internacional para las negociaciones comerciales multilaterales

La interdependencia entre la economía y la política es lo que distingue a la EPI. ¿Qué significa ello? Que “mientras que los economistas ven a la Economía como un mercado compuesto de fuerzas impersonales, los especialistas en economía política lo interpretan como un sistema sociopolítico integrado por actores con poder” (Gilpin, 2001: 38). Es decir, se reconoce que elementos propios de las relaciones de poder, y de las instituciones, condicionan el funcionamiento de la economía, y viceversa. Adoptando esta perspectiva, en el presente artículo, al considerar las negociaciones de subvenciones a las exportaciones agrícolas no abordaremos los efectos de este instrumento según la teoría clásica o neoclásica del comercio, sino con una lectura que interrelaciona economía y política.

Conforme señala Underhill (2000: 792) tres son las premisas que dan cohesión a la EPI: la primera, que la economía y la política no pueden ser separadas, ni en sentido real, ni con fines analíticos; la segunda, que la interacción política es una de las principales vías a través de la cual las estructuras económicas del mercado se establecen y transforman; y tercero, que hay una estre-





cha conexión entre los niveles de análisis domésticos e internacional. En términos sintéticos el interrogante que condensa a los estudios de la EPI es: ¿cómo se relacionan las estructuras económicas y la autoridad política (en sentido amplio) en el continuo y acelerado proceso del cambio global? (Underhill, 2000: 803). Detrás de ello se desagregan otros interrogantes tales como cuáles son los agentes de esa relación, cuáles son los niveles de análisis, cómo se modifica la estructura y cómo se produce la relación entre lo doméstico, lo internacional y lo transnacional.

El análisis de las negociaciones comerciales internacionales integra de manera plena estas premisas. Según Odell (2003) las negociaciones internacionales deben ser comprendidas como un proceso, constituido por una secuencia de acciones a través de las cuales dos o más Estados realizan demandas y propuestas unos a los otros con el propósito de alcanzar un acuerdo o modificar una conducta. Se trata de un modo particular de cooperación (Steinberg, 2008), donde se interrelacionan los aspectos domésticos e internacionales de cada actor involucrado (Putnam, 1996; Fonseca Peña y García Alonso, 2003).

La particularidad de las negociaciones de comercio es su especialidad temática. Ello condiciona la composición de las agendas, el lenguaje que se utiliza, la forma en la que se construye el espacio de negociación, y la manera en la cual se miden los efectos de lo pueda acordarse, o bien, la “mejor alternativa al acuerdo negociado” (MAAN, mejor conocido como BATNA por sus siglas en inglés). En el comercio mundial la cooperación resulta un imperativo para lograr que los intercambios conduzcan a una mayor eficiencia en la asignación de recursos, compatible con el crecimiento y desarrollo de los países más pobres, y la sustentabilidad de la gobernanza económica global (Steinberg, 2007). De modo contrario, cada Estado en la búsqueda de su máximo provecho individual terminaría perjudicando a los demás y socavando las bases para su desarrollo. La

forma de alcanzar tal deseado estado cooperativo es a través de la negociación. En ese proceso, el grado de ajuste entre las políticas de los Estados no es el mismo para todos, sino que vendrá determinado por el poder relativo y la capacidad de persuasión y negociación de cada uno, así como por los costes de oportunidad a los que se enfrenta (Steinberg, 2008: 162).

En el plano multilateral el foro elegido para este accionar cooperativo desde fin de la segunda guerra mundial ha sido el GATT, primero, y la OMC, después. Ésta se ha convertido en el régimen internacional a través del cual, los actores, en este caso, los Estados miembros, rigen sus relaciones, distribuyen bienes y enmarcan sus políticas, sean unilaterales o en conjunto con otros Estados. Los mecanismos de toma de decisión condicionan el desempeño negociador de los Estados, mientras que las relaciones de poder que se desarrollan en la institución y sus dinámicas, conducen a los actores a la adopción de diferentes estrategias de negociación.

A lo largo de las ocho rondas negociadoras la conclusión o irresolución de los acuerdos en materia de aranceles y de medidas no arancelarias dentro del GATT/OMC ha dependido de factores tales como: las relaciones de poder, el proceso de toma de decisión y la dinámica de la negociación en sí, el contexto internacional en el que tiene lugar el proceso, las coaliciones domésticas de los actores predominantes, así como la naturaleza y extensión de la agenda de negociación.

En cuanto a las relaciones de poder, este es un factor que incide en las negociaciones internacionales en las capacidades de los Estados para hacer amenazas y promesas que resulten creíbles y que puedan alterar el espacio de negociación y las curvas de preferencia de los actores intervinientes (Hopman, 1990). En las negociaciones comerciales esta variable ha sido definida principalmente por el tamaño del mercado de cada Estado, y sus capacidades blandas en materia de ne-





gociación: tanto sus habilidades para generar y procesar información como para articular estrategias negociadoras eficientes (Drahos, 2003; Odell y Tingley, 2013). Durante las negociaciones del GATT, la “Alianza Atlántica”¹, en el marco del QUAD (EEUU, UE, Japón y Canadá) fueron los actores con masa crítica suficiente para llevar adelante las negociaciones e imponerlas al resto de los miembros. Según Wilkinson (2006) la primacía de la “Alianza Atlántica” fue el mecanismo clave de articulación de los acuerdos, los que se extendían al resto de la membresía a través de la aplicación de los principios de reciprocidad y de nación más favorecida. En la Ronda Uruguay y en la Ronda Doha, por su parte, el aumento de la membresía y la emergencia de las coaliciones negociadoras como práctica en el proceso en cuestión han contribuido a limitar el poder relativo de los países desarrollados y empoderar a los países en desarrollo². Para cierta parte de la literatura, la falta de liderazgos claros dentro de la OMC, en función de una menor asimetría de poder a partir del ascenso de las potencias emergentes, explica la parálisis del proceso negociador (Narlikar y Vicker, 2009).

Los recursos de poder pueden combinarse, para la resolución o irresolución de una negociación, con las dinámicas de interacción y la forma en la que se articule el proceso de toma de decisión. Richard Steinberg (2002) distingue dos momentos dentro de las negociaciones del GATT y la OMC: uno llamado “*law-based bargaining*” y otro, “*power-based bargaining*”. En el primero el proceso negociador se orienta a través de dispositivos legales sustantivos y de procedimiento. Las reglas de toma de decisiones determinan la votación o el poder de fijar la agenda, que da forma a los resultados. En el segundo, en cambio, se ordena en función de los

1 Coordinación que se planteaba entre EEUU y Europa.

2 Véase Narlikar y Tussie (2004).

intereses y la distribución del poder. Articulando ambos mecanismos de negociación “los países ricos podrían optar entre apelar al voto ponderado o a normas de igualdad soberana para lograr resultados asimétricos” (Steinberg, 2002: 360).

Dentro del GATT/OMC debe resaltarse en particular el rol que ha jugado el principio del *single undertaking*, o todo único. Esta cláusula en las negociaciones establece que debe existir un acuerdo en todos los temas bajo negociación para que ésta pueda darse por concluida, siendo que “nada está arreglado hasta que todo este arreglado”. Sus fundamentos son asegurar que los acuerdos reflejen de manera más equilibrada los intereses de todos los miembros e incentivar los *trade off* entre los diferentes temas. En la práctica, ha sido un mecanismo para forzar acuerdos. Durante la Ronda Uruguay el principio del *single undertaking* combinado con la creación de una nueva organización en reemplazo del GATT fue utilizado para asegurar que todos los Estados avalaran lo que EEUU y la UE habían establecido en los acuerdos de Blair House³. En la Ronda Doha, el *single undertaking* se incorporó

con los mismos propósitos declarados que en la Ronda Uruguay, pero en un contexto de cambios significativos en el balance de poder y en la distribución de las capacidades de veto. El resultado fue no sólo la imposibilidad de arribar a acuerdos parciales, sino el bloqueo de la posibilidad de alcanzar un acuerdo global (Bouzas y Zelicovich, 2014: 971).

El paso del tiempo también ha sido un factor con incidencia en la celebración o irresolución de los acuerdos. Conforme la investigación de Heldt (2011), la dimensión temporal de las negociaciones incide en la

3 Acuerdo celebrado en noviembre de 1992 entre Estados Unidos y la CE, en el que se establecieron las bases del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.





medida en la que los actores imponen demandas y realizan concesiones en el plano internacional. En primer término, debido a que las negociaciones son entendidas como un proceso, los actores tienden a hacer concesiones menores en las instancias tempranas de la negociación. En segundo lugar, cuando las negociaciones son reiteradas en el tiempo –como en el caso de las negociaciones dentro de la OMC– los actores tienden a ceder menos y adoptar estrategias de negociación más duras que en negociaciones de caso único, debido a que saben que van a existir sucesivas negociaciones. Por último, la dimensión temporal se relaciona con la existencia de otras mesas de negociación y alternativas al *status quo*. Según Heldt, cuando las partes en una negociación tienen un BATNA tienden a conceder menos. Si además la negociación no enfrenta factores de presión en la dimensión temporal, los actores difícilmente abandonen sus posiciones iniciales. En las negociaciones multilaterales el ciclo se retroalimenta, puesto que al demorarse la negociación internacional, cobran relevancia las negociaciones preferenciales, y se mejora el BATNA de las partes, volviéndose cada vez menos atractiva la resolución multilateral. Tal sería el caso de la Ronda Doha según esta investigadora.⁴

En cuanto a otros factores sistémicos que pueden repercutir en el proceso negociador debe señalarse que los cambios en la economía global, las modificaciones en los patrones de producción y consumo, pueden generar impactos sobre la participación negociadora, al afectar las preferencias políticas y socioeconómicas de

4 Sostiene que, previo a la Conferencia Ministerial de Hong Kong, EEUU había negociado y ratificado un acuerdo de libre comercio con América Central, y otros con Australia, Chile, Marruecos y Singapur, seguidos por las negociaciones con Corea, Vietnam, Malasia, Tailandia, Colombia, Perú y Panamá. De tal forma EEUU tenía un buen BATNA, y no tenía presiones para hacer concesiones a nivel multilateral. La UE en cambio era el único actor que realizaba concesiones debido a que no tenía un BATNA semejante (Heldt, 2011:214).

los actores nacionales (Milner 1999, Frieden y Martin 2001). Incluso factores políticos y de seguridad pueden afectar la predisposición de las partes para avanzar en las negociaciones. Por ejemplo, en el lanzamiento de la Ronda Doha, los atentados del 11-S jugaron un papel muy importante en la facilitación del consenso. Los mismos condujeron a los países de mayor peso de la OMC a flexibilizar sus posiciones para dar una imagen de unidad y de apoyo al multilateralismo, que sirviera para cohesionar también las posturas de los países en desarrollo (PED) (Steinberg, 2007). Posteriormente, puede mencionarse a la crisis financiera internacional de 2008 como un factor externo que redujo las preferencias hacia el proceso de la Ronda Doha. En el desarrollo más reciente de las negociaciones comerciales no puede dejar de reconocerse la interacción entre los procesos de OMC y las negociaciones de los acuerdos megarregionales. Las mismas alteran el BATNA de quienes participan de ambos escenarios, y conforme a Heldt, cuanto mejor sea el BATNA de un actor, menos dependiente será éste de un acuerdo multilateral de comercio (Heldt, 2011:33).

La naturaleza de la agenda es también un factor que incide en el proceso negociador. La sensibilidad de los temas negociados, y la heterogeneidad de prácticas que respecto de los mismos se observa entre los Estados parte, incrementa su dificultad de resolución. En el caso de las negociaciones de OMC la agenda enfrenta lo que Hale, Held y Young (2013) llaman “problemas de cooperación de segundo orden”. Según estos autores, no se trata de problemas de cooperación *per se*, sino de problemas que emergen por la existencia de una cooperación previa. Así, la dificultad de abordaje de la Ronda Doha se debe al grado de avance que el propio sistema de cooperación en el plano de las relaciones comerciales internacionales ha alcanzado. En efecto,

los resultados obtenidos en materia de reducción de aranceles y otras barreras fronterizas al comercio pusieron en la agenda otras disciplinas (muchas de ellas





de naturaleza no-fronteriza) cuya negociación resultó más conflictiva y cuya regulación dio lugar a una mayor intrusión en prácticas nacionales tradicionalmente no sujetas a la supervisión internacional. (Bouzas y Zelicovich, 2014: 966).

Tal como señalan Barton, Goldstein, Josling y Steinberg (2008) las negociaciones relativas a la armonización de políticas, como en el caso de políticas de competencia, pueden requerir para los Estados la creación de nuevas agencias gubernamentales, y complejos procesos jurídicos-administrativos tanto para su sanción como para su cumplimiento; en el caso de normas o principios, la negociación debería dar cuenta de las múltiples velocidades de desarrollo que se encuentran en la OMC, siendo que una única regla para todos no resultaría una buena opción.

La coaliciones domésticas al interior de cada Estado parte del proceso negociador también incide en la posibilidad de arribar a un acuerdo o en la prolongación del estancamiento del proceso. En toda negociación comercial se producen pujas al interior de cada Estado entre quienes demandan protección y quienes demandan mayor apertura. Tradicionalmente,

los grupos que representen intereses muy específicos y claramente definidos, que no sean excesivamente numerosos y que tengan poder económico tienen más posibilidades para consolidar sus iniciativas que los grupos cuyos intereses sean más difusos y estén formados por un número elevado de miembros” (Fonseca Peña y García Alonso, 2003: 23).

Así, por ejemplo, en un caso como el de Argentina serán las demandas fundamentalmente de los productores que compiten con las importaciones y de los exportadores con mayores posibilidades de aumentar las ventajas competitivas a partir de la negociación los que más activamente participen, en contraposición a los consumidores y la sociedad civil en general.

Dentro del régimen multilateral de Comercio, Barton et. al. (2008) señalan que el cambio de la agenda negociadora ha estado acompañado por la intervención de nuevos actores en la esfera de la política comercial, como los movimientos medioambientales o sindicales. Estos actores, por su parte, han ido reemplazando el rol “opositor” que otrora tenían en las negociaciones comerciales los productores que competían con las importaciones. En efecto, a medida que avanzó la liberalización comercial las coaliciones domésticas que se resistían a la apertura fueron perdiendo paulatinamente capacidad de influencia, tal como puede verse en la base del “efecto *Juggernaut*” conceptualizado por Baldwin (2006). Así, en la Ronda Doha la sociedad civil mercantil y no mercantil ha tenido un rol creciente, pero a la vez cambiante, en el proceso negociador, impulsando las distintas agendas e incidiendo en las posiciones negociadoras de cada uno de los Estados. Por su parte, el incremento del poder de las empresas multinacionales que operan en las cadenas globales de valor, y cuya agenda se ve solo parcialmente reflejada en las negociaciones OMC, puede explicar parte de la parálisis que enfrentó por muchos años la Ronda Doha.

2. La EPI de las negociaciones sobre subvenciones a las exportaciones agrícolas y medidas equivalentes.

Las subvenciones a las exportaciones son unos de los instrumentos más distorsivos del comercio agrícola. Constituyen un pago (efectivo o en especie) vinculado en forma directa con el desempeño exportador de los productos agrícolas. Como resultado, producen un descenso artificial de los precios exportables, con la particularidad de que tal medida está disponible para los Estados que pueden hacer frente a esa reasignación de recursos, pero que perjudica a los productores verdaderamente competitivos localizados en Estados que no subsidian a sus exportaciones. Entre los efectos derivados de esta práctica se suele mencionar el aumento de la pobreza rural, el crecimiento de las ciu-





dades superpobladas y el auge de la inestabilidad social (Grupo Cairns, 2000)

Mientras que en el GATT-47 esta práctica quedó prohibida para los productos industriales, en el caso de los productos agrícolas las disciplinas fueron limitadas y poco operativas. Recién en el Acuerdo sobre Agricultura (ASA), de 1995, se establecieron las primeras obligaciones relativas a subvenciones a las exportaciones y competencia de las exportaciones. El artículo IX del ASA establece compromisos de reducción para las subvenciones directas supeditadas a la actuación exportadora, a la vez, determina disciplinas para la venta al exterior –u operación equivalente- de productos agrícolas por parte de entidades públicas a un precio inferior al precio comparable cobrado a los compradores en el mercado interno por el producto similar; se incluyen asimismo cuestiones de financiamiento, intervención en los costos de comercialización de las exportaciones de productos agropecuarios, las tarifas de los transportes y fletes internos, y las ayudas a productos agropecuarios supeditadas a su incorporación a productos exportados. Por su parte el artículo X establece un compromiso para la elaboración de disciplinas internacional para la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro, y una serie de condiciones para la ayuda alimentaria⁵.

Los compromisos de reducción de las subvenciones se consolidaron en listas, quedando el resto de las subvenciones, prohibidas. Como resultado del ASA, 25

5 Es interesante notar, tal como señalan Tussie y Saguier (2011) que existe una vinculación entre las subvenciones a las exportaciones agrícolas y el acuerdo de la OCDE, según el cual si en la práctica un Miembro aplica las tasas de interés allí establecidas no será considerada como una subvención a la exportación prohibida por el presente Acuerdo. Se trata de una prerrogativa que está disponible sólo para los participantes de la OCDE.

miembros, en su mayoría desarrollados, presentaron listas por 428 compromisos de reducción de subvenciones a la exportación, tanto sobre desembolsos presupuestarios como sobre volúmenes. Los principales usuarios de estos instrumentos eran, para 1995 Canadá, la Comunidad Europea, Hungría, Noruega, Israel y Turquía. En menor medida EEUU, Republica Checa, Venezuela, Colombia, Liechtenstein y Chipre (gráficos 1 y 2). De todos ellos, por su participación relativa en los mercados agrícolas, Canadá y la Comunidad Europea eran quienes tenían mayores efectos distorsivos sobre los mercados mundiales⁶.

Gráfico 1:



Fuente: Elaboración propia en base al documento de antecedentes, del Comité de Agricultura de la OMC TN/AG/S/8

6 Por su parte, debe señalarse que EEUU era el principal usuario de créditos a las exportaciones agrícolas.





Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base al documento de antecedentes, del Comité de Agricultura de la OMC TN/AG/S/8

Cuando se lanzó la Ronda Doha las subvenciones agrícolas –englobadas dentro del pilar de competencia de las exportaciones- se convirtieron en uno de los ejes del proceso negociador, junto a acceso a mercados agrícolas, ayudas internas, y acceso a mercados para bienes no agrícolas⁷. El tema formaba parte de una agenda de negociaciones progresivas que se había establecido en el artículo XX del ASA. Las posturas se dividían entre quienes querían reducir las subvenciones y quienes querían eliminarlas; quienes querían hacerlo de manera inmediata o con un pago inicial sustancial, y quienes querían hacerlo de manera gradual (Tabla I). Si bien todos coincidían en la necesidad de incorporar mayores disciplinas en créditos a las exportaciones y otras regulaciones de competencia a las exportaciones, para algunos –como la UE- la simultaneidad y énfasis de estas cuestiones eran un requisito *sine qua non* para la reducción o eliminación de las subvenciones. La otra línea de debate refería al carácter del vínculo entre se-

7 Si bien la agenda se compuso de una veintena de temas estos cuatro fueron los principales.

guridad alimentaria y subvenciones a las exportaciones que resultaba fundamental para muchos de los países.

Tabla I: Propuestas presentadas en torno a las subvenciones a las exportaciones, entre el año 2000 y 2002.

	Reducción	Eliminación
Progresiva	UE; Japón; Corea del Sur; Polonia; Nigeria; Senegal; Croacia	EEUU; Kenia; México; Grupo Africano; Namibia
Inmediata / aporte inicial sustancial		Grupo Cairns; Grupo de 11 países en desarrollo; MERCOSUR; Chile; Bolivia; Costa Rica; ASEAN; Malí; India; Marruecos; Turquía; Rep. Democrática del Congo; Jordania

Fuente: Elaboración propia

En total se presentaron 26 documentos en las instancias iniciales de negociación, la cual estuvo signada por un contexto de descontento por los efectos que hasta el momento había generado la Ronda Uruguay, un empeoramiento de las balanzas de pagos de los países en desarrollo, y un deterioro en cuanto a la seguridad alimentaria, desempleo y pobreza.

El mandato de la Declaración Ministerial de Doha (DMD) estableció en el pilar de competencia de las exportaciones la “reducción con miras a la remoción progresiva” de las subvenciones a las exportaciones, profundizando así lo establecido en el ASA, y dando cuenta de los entrecruzamientos de los documentos de posición referidos *supra*. De manera específica las negociaciones se dirigieron también a los créditos a la exportación, garantías de créditos o programas de





seguro, y a las prácticas distorsivas de las empresas comerciales del estado, así como al suministro de ayuda alimentaria. En cuanto a las modalidades de negociación, la DMD estableció que todos los temas de la Ronda eran un todo único (*single undertaking*) y que debía integrarse el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo a todos los temas de la negociación.

Tras la Conferencia de Doha las negociaciones adoptaron un perfil menos pro-desarrollo y más neo-mercantilista⁸, donde primaron estrategias distributivas. En cuanto a las subvenciones a las exportaciones la propuesta conjunta sobre agricultura presentada por la UE y los EEUU consignaba la reducción y posterior eliminación de las subvenciones a las exportaciones de sólo una gama de productos sensibles para los países en desarrollo, y proponía una reducción de un porcentaje a determinar para el resto (JOB(03)/157). En contraposición, el G-20⁹, coalición de países en desarrollo surgida como reacción a tal documento conjunto, hacía de la eliminación a las subvenciones a las exportaciones el corazón de su propuesta negociadora (JOB(03)/162/Rev.1). En su propuesta esta coalición propuso la elim-

inación de todos los subsidios a las exportaciones en un plazo a determinar. Incorporó también disciplinas en cuanto a créditos a las exportaciones, seguros, programas de garantías y ayuda alimentaria.

Durante la Conferencia Ministerial de Cancún el proceso negociador, continuó con las mismas dinámicas de estrategias distributivas entre países desarrollados y en desarrollo ya observadas desde la finalización de la Conferencia de Doha. Como resultado, el intercambio de posiciones fue arduo, y dados los pocos avances que se estaban produciendo, el día 13 de septiembre, Luis Ernesto Derbez, Ministro de Asuntos Exteriores mexicano y Presidente de la cumbre, presentó un texto de proyecto para la Conferencia Ministerial. El “texto Derbez”, como se conoció a dicho documento, no realizaba mayores avances en relación a los documentos oficiales precedentes, precipitando el desenlace de la Conferencia. En particular, en cuanto a las subvenciones a la exportación planteaba la eliminación para productos de interés para los países en desarrollo, a realizar en un determinado período. Para el resto de los productos se limitaba el compromiso a la reducción. Se reconocía que la fecha final para la remoción de todas las formas de subvenciones seguía siendo objeto de negociación. Respecto de los créditos a la exportación se acordaba incrementar disciplinas sobre los plazos de reembolso y reducir los que tuvieran un efecto equivalente a las subvenciones. También proponía disciplinas adicionales para impedir el desplazamiento del comercio a través de las operaciones de ayuda alimentaria.

La suma de descontentos en la Conferencia Ministerial llevó a su clausura anticipada, sin una declaración ministerial. Los meses posteriores a Cancún sirvieron para que los países miembro pudieran delimitar algunas mínimas convergencias entre sus posiciones negociadoras de cara a la definición de los mandatos. Durante esos meses hubo una mayor flexibilidad en las posiciones negociadoras de las partes, que apelaron con mayor frecuencia a estrategias integrativas. A

8 Según Vangrasstek (2013) en las negociaciones de la OMC se produjo una lógica que reedita al mercantilismo: si en la economía mercantilista lo que se buscaba era la construcción de un superávit comercial mediante la promoción de las exportaciones y restricción de las importaciones, en las negociaciones arancelarias este mercantilismo moderno se traduce en la búsqueda de la menor reducción de las propias barreras del comercio y la obtención de la mayor reducción de las de los socios (2013: 304).

9 Son miembros de esta coalición Argentina, Bolivia, Estado Plurinacional de, Brasil, Chile, China, Cuba, Ecuador, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela, República Bolivariana de, Zimbabwe.





comienzos de enero de 2004, EEUU envió al resto de los miembros de la OMC una carta en la que daba cuenta de cierta flexibilización de su postura, particularmente en el trato especial y diferenciado, los subsidios a las exportaciones, las reducciones de la “Caja Azul” y de la “Caja Ámbar” en materia de ayuda interna¹⁰, y la fórmula propuesta en acceso a mercados. La Unión Europea por su parte, en el mes de mayo, aceptó la eliminación de los subsidios a las exportaciones (condicionada a otras reducciones paralelas de otras formas de subsidios), dando cuentas también de una cierta flexibilización.

Tal ajuste, en particular en la UE, se enmarca en un proceso de reformas domésticas y regionales, a partir de la revisión de la Política Agropecuaria Común.¹¹ Los objetivos de la reforma del 2003 fueron incrementar la conexión de la agricultura europea con los mercados mundiales, preparar la ampliación de la UE, responder de una manera más satisfactoria a las nuevas exigencias sociales en materia de protección del medio ambiente y de calidad de los productos (con una opinión pública alterada a causa de las sucesivas crisis sanitarias) y compatibilizar en mayor medida la PAC con las exigencias

10 En agricultura, las medidas de ayuda interna se clasifican en compartimientos: compartimento verde, para las medidas de ayuda permitidas y no sujetas a limitaciones, por considerarse que no tienen efectos de distorsión del comercio; compartimento azul, para las medidas de ayuda vinculadas a la producción permitidas, pero que están sujetas a limitaciones relativas a la producción, por lo que tienen efectos mínimos de distorsión del comercio; y compartimento ámbar, para las medidas de ayuda sujetas a compromisos de reducción, por considerarse que tienen efectos de distorsión del comercio.

11 La PAC ha experimentado cinco grandes reformas, las más recientes de las cuales se remontan a 2003 (revisión intermedia), a 2009 (el chequeo de la PAC) y a 2013 (para el período financiero 2014-2020). Véase Flores Paredes, 2006.

de terceros países. El principal cambio fue la desvinculación de los pagos de la producción. Los agricultores percibirán ayudas, no por producir o por retirar tierras de cultivo de ese fin, sino simplemente por contar con una explotación. Conforme Flores Paredes:

Evidentemente esta iniciativa [en la Ronda Doha] no se contrapone a la nueva PAC, en tanto que está en línea con la intención de reducir los excedentes exportables basados en subvenciones, así como cuidar el equilibrio presupuestario de la comunidad europea. (Flores Paredes, 2006: 169)

Tras una serie de encuentros claves, en la reunión de París de julio de 2004, se alcanzó finalmente un acuerdo marco respecto de las modalidades de la negociación. Dicho acuerdo pasó a ser conocido como el Acuerdo Marco o *framework* de julio de 2004 (OMC, 2004, WT/L/579), y en el mismo se acordó la eliminación de las subvenciones a las exportaciones. El plazo para hacerlo fue establecido posteriormente en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, en 2005.

Esta Conferencia tuvo como nodo central de las negociaciones la problemática agrícola, pudiéndose concretar, a pesar de las bajas expectativas, algunos resultados en tal área. En particular se abordó la problemática de llegar a un acuerdo para fijar una fecha final de eliminación de las subvenciones a la exportación establecida para 2013, y en el entendimiento de que, finalmente, también habría que alcanzar un acuerdo sobre las disciplinas relativas a los créditos a la exportación, la ayuda alimentaria y las empresas comerciales exportadoras del Estado. Dentro del paquete agrícola, también se sostuvo que había que establecer el nivel de ambición en cuanto al acceso a los mercados (las fórmulas de reducción arancelaria) antes de resolver la cuestión de las flexibilidades. Si bien se trató de un gran avance, la cláusula del todo único y la persistencia de divergencias en los otros temas, hicieron que la Ronda Doha permaneciera inconclusa.





El impulso de la Conferencia Ministerial de Hong Kong duró poco, y durante el año 2006, los países no variaron demasiado sus posiciones, con lo cual no se pudieron cumplimentar los plazos propuestos. En el pilar de competencia de las exportaciones, las disciplinas en créditos, seguros y garantías a la exportación, y ayuda alimentaria, seguían siendo objeto de negociación. En acceso a mercados las diferencias seguían estando en los porcentajes de reducción de las bandas acordadas. Por su parte, las divergencias en torno a los productos especiales y al mecanismo de salvaguarda especial comenzaban a dividir a los países en desarrollo. No se habían alcanzado tampoco consensos en ayuda interna, especialmente en cuanto a los puntos cualitativos (disciplinas), cuyos efectos generaban distorsiones equivalentes a las de las subvenciones a las exportaciones.

Desde ese momento las negociaciones entraron en un ciclo de desencuentros e impasses, que incluyó la suspensión en retiradas ocasiones del proceso de negociaciones y la posposición de la siguiente Conferencia Ministerial -la cual debería haberse celebrado en 2007- hasta el año 2009. El momento de mayor ebullición de las negociaciones se produjo a mediados de 2008, en el marco de una reunión miniministerial, a la cual los albores de la crisis financiera internacional habían transformado en una situación de “ahora o nunca” para el proceso negociador de Doha. Acorde a la propia OMC,

el objetivo inmediato de la reunión de julio era acordar “modalidades” para la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) — es decir, llegar a un acuerdo sobre las fórmulas y los demás métodos que se utilizarán para recortar los aranceles y las subvenciones agrícolas, así como sobre diversas disposiciones conexas — y examinar las próximas medidas que deberán adoptarse para concluir la ronda de negociaciones de Doha. Un acuerdo sobre las modalidades determinaría la escala de las reducciones de los aranceles sobre miles de productos industriales

y agropecuarios y los futuros niveles de las subvenciones agrícolas en los países Miembros de la OMC. También había otras cuestiones en la mesa de negociación, incluidos los servicios y las normas (OMC, 2008).

Estas negociaciones sin embargo no lograron arribar a consensos, aunque si se alcanzó un documento de modalidades que sería utilizado como base para el acuerdo firmado en Nairobi¹².

Hacia las pascuas de 2011 se presentaron los llamados “Documentos de Pascuas”. Estos documentos plasmaron por primera vez la totalidad del paquete de Doha, e incentivaron a los Estados a reactivar —momentáneamente— el proceso negociador. En materia de compromisos en subvenciones a las exportaciones, estos documentos planteaban el modo de eliminación de las subvenciones a las exportaciones con un 50% de pago inicial, y la reducción a 0 para el plazo establecido en Hong Kong. En el caso de los países en desarrollo, este plazo se extendía 3 años más, aunque, respecto del trato especial y diferenciado seguirían beneficiándose de las disposiciones del párrafo 4 del artículo 9 del ASA hasta fines de 2021.

Para este punto de las negociaciones, la utilización de las subvenciones a las exportaciones había decrecido, en un contexto de alza de los precios de los com-

12 Sobre los resultados de la reunión miniministerial de 2008 véase Doporto Miguez, Ivana, Verónica Fossati, Carlos Galperín y Néstor Stancanelli (2010).





modities agrícolas¹³, en tanto que la PAC enfrentaba una nueva renovación. Las líneas generales de la PAC para el período 2014-2020 planteaban los siguientes objetivos y lineamientos: la conversión de las ayudas disociadas en un sistema de ayuda multifuncional; la consolidación del financiamiento de las ayudas directas y las medidas de mercado; el refuerzo del financiamiento en favor del desarrollo rural; la consolidación de las herramientas de la Organización Común de Mercado (OCM) única como “redes de seguridad”, que solo se aplican en caso de crisis de los precios y perturbaciones de los mercados; y un enfoque más integrado, orientado y territorial para el desarrollo rural (Massot, 2016). En especial en materia de subvenciones a las exportaciones agrícolas, producto de la reforma de la PAC previa, su uso era sustancialmente menor. Mientras que en 1992 estos tipos de gastos llegaban a cubrir el 90% de la PAC, para 2013 habían caído al 5%, siendo que las ayudas resultaban en un 95% desvinculadas de la producción (Comisión Europea, 2013).

En 2013, en la Conferencia Ministerial de Bali, el tema de competencia de las exportaciones –y dentro de este, subvenciones a las exportaciones- era uno de los más avanzados, aunque subsistían divergencias en términos de los pasos concretos a seguir por las partes. El G20 había presentado en el mes de mayo una propuesta para eliminar las subvenciones y disciplinar los créditos a las exportaciones. La propuesta incluía

13 Véase FAO, Food Price Index. En año 2008 el Food Price Index de la FAO (el cual consiste en el promedio de los índices de precios de cinco commodities: carne, lácteos, cereales, aceite vegetal y azúcar, ponderados por la participación de cada grupo para el período 2002-2004) marcó 201.4 puntos, durante los dos años siguientes se contrajo a 160.3, y 188.0, pero a partir del 2010 evidenció máximos históricos inéditos que alcanzaron los 229.9 puntos. Desde mediados de 2015 el índice comenzó a descender, quedando en un valor de 156 puntos promedio, lo cual era, de todos modos, mayor a cualquier precio que estos productos hubieran recibido en el período 2000-2007.

un pago inmediato (reducción) del 50% en cuanto a los montos. En cuanto a las cantidades debía reducirse al promedio utilizado durante 2003–05. En los créditos a las exportaciones se ponía como límite para el repago 540 días, aunque la meta era alcanzar los 180 días que rigen en la práctica comercial. Los países con las mayores cuotas de subvenciones si bien continuaban sosteniendo los compromisos asumidos en Hong Kong, no estaban dispuestos a acordar un paquete parcial en Bali, sino que sostenían que tales compromisos resultaban efectivos solo bajo la condición del paquete único de la Ronda, algo que en 2013 no estaba disponible.

La declaración con la que culminó la Conferencia Ministerial de Bali estableció compromisos en materia de transparencia y vigilancia en relación con todas las formas de subvenciones a la exportación y todas las medidas relativas a la exportación que tienen efecto equivalente. También dispuso la celebración de debates específicos en el Comité de Agricultura para examinar las novedades que se produjeran en el ámbito de la competencia de las exportaciones¹⁴.

Con ese mandato, nueva información fue centralizada y luego difundida por la OMC, reflejando el estado de situación en el que se encontraba el uso de estos instrumentos de política comercial en materia agrícola. De los países con compromisos en la Ronda Uruguay, la mayoría de hecho o de derecho –en función de haber recorrido ya sus cronogramas de desgravación- habían dejado de utilizar subvenciones a las exportaciones agrícolas. Canadá, la Unión Europea, Israel, Noruega, Suiza y Turquía eran los que continuaban implementan-

14 Como antecedente a lo sucedido en la Conferencia Ministerial de Nairobi, en la Conferencia Ministerial de Bali se aprobó el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. Éste era uno de los temas de la Ronda Doha, no obstante, debido al consenso entre los miembros fue aprobado por fuera del principio del todo único.





do estos instrumentos (Tabla 2). En tanto que algunos países en desarrollo, como la India, también estaban utilizándolos. Sin embargo, la tendencia general, tomando como punto de partida 1995, era el descenso marcado de estas medidas –claro, en un contexto de inédita alza de los precios agrícolas.

Tabla 2: Utilización de las subvenciones a las exportaciones agrícolas en el contexto previo a la Conferencia Ministerial de Nairobi

Miembro	Año de última notificación	Suma de los desembolsos presupuestarios notificados en relación con las subvenciones a las exportaciones, en miles de dólares	Suma de los desembolsos presupuestarios notificados en relación con las subvenciones a la exportación, en % de la suma de sus niveles de compromisos.	Productos comprendidos
Canadá	2014	81.190	19%	Leche desnatada en polvo, quesos, otros productos lácteos y productos incorporados
Israel	2014	1.815	4%	Frutas distintas de los cítricos y hortalizas frescas
Noruega	2014	32.267	39%	Carne de porcino, quesos y productos agrícolas elaborados
Suiza	2013	75.608	16%	Ganado de cría y caballos, y productos elaborados
Unión Europea	2013	47	0,0005%	Carne de aves de corral, azúcar

Datos al 2016. Fuente: OMC, Comité de Agricultura. Documento G/AG/W/125/Rev.4.

Como mencionamos supra, el documento que siguió a la miniministerial de 2008 era el borrador con mayores consensos para la consecución de las negociaciones. Las fechas allí establecidas, no obstante, habían quedado obsoletas, siendo entonces reemplazadas por un nuevo cálculo. El presidente del Comité para

las Negociaciones Agrícolas propuso que simplemente se añadieran siete años a las fechas que figuraban inicialmente en el texto, lo que recibió el respaldo de la mayor parte de los Miembros.

Mientras que la eliminación de las subvenciones a las exportaciones era un aspecto ya acordado, los temas pendientes eran el plazo máximo de reembolso previsto en los programas de financiación de las exportaciones y la necesidad de incluir algún tipo de “cláusula de resguardo” para evitar acciones jurídicas contra esos programas. En cuanto a las disposiciones sobre la ayuda alimentaria internacional, el punto eran las disciplinas para que ésta no tuviera efectos indeseados de desplazamiento del comercio y no pudiera perjudicar a la producción agrícola nacional.

Al lanzarse la Conferencia Ministerial de Nairobi existía expectativa respecto de la capacidad de resolución de dicho encuentro, aunque fuera para alcanzar un acuerdo parcial. Por su parte, elementos del contexto de negociaciones incrementaban la presión internacional para alcanzar un desenlace satisfactorio. Por un lado, la culminación de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico (TPP) en el mes de octubre generaban un test-case para las negociaciones de la OMC. Por otro, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible -aprobada por los miembros de Naciones Unidas en septiembre de 2015-y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, alcanzado en diciembre, completaban el escenario de un entorno internacional donde los foros multilaterales parecían demostrar un mayor éxito que en los años previos. Si en Nairobi la OMC resolvía exitosamente algunos de sus acuerdos, tal organización podría sumarse al impulso de la cooperación multilateral que habían alcanzado las demás. De lo contrario, alimentaría las críticas profundas respecto de la falta de adecuación del organismo a los desafíos de la gobernanza global del comercio mundial. En este sentido, sostenemos que los costos simbólicos de un no-acuerdo eran mayores que en las Conferencias Ministeriales anteriores, y entre





otros, EEUU era uno de los actores que hacía explícita esa noción de costos en su accionar en Ginebra¹⁵.

Fue así que en materia de subvenciones a las exportaciones, durante la madrugada de la Conferencia Ministerial fueron realizándose los cambios al documento base, permitiendo llegar a un acuerdo. La clave para ello fue la propuesta elaborada de manera conjunta por los principales actores de la negociación agrícola: Brasil, la UE, Argentina, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Uruguay y Moldava, en noviembre de 2015 (JOB/AG/48/Corr.1). Este documento –que acercaba a actores que anteriormente habían tenido posiciones antagónicas– establecía, en primer lugar, la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones y la incorporación de disciplinas a las medidas con efecto equivalente. La eliminación de las subvenciones se pausaba para 2018, con una reducción inicial del 50% en 2017. 2021 era en cambio el plazo de reducción para los PED, quienes además podrían seguir beneficiándose de la cláusula del párrafo 4 del artículo 9 del ASA hasta el 2026. Para los créditos a la exportación estos países proponían limitar los plazos de repago a 180 días, desde final de 2017. Los PED tendrían 4 años en cambio para implementar este recorte. En estas cuestiones se

proponía un mecanismo de monitoreo y vigilancia de los programas de crédito, de la ayuda interna y de las empresas comercializadoras del Estado.

El acuerdo alcanzado en Nairobi tomó gran parte de estas cuestiones. Estableció una eliminación inmediata de las subvenciones a las exportaciones consignadas en las listas, a partir de la adopción de la Decisión de tal Conferencia. Para los PED el plazo se fijó para fines de 2018. Por su parte el trato especial y diferenciado, referido en el párrafo 4 del artículo 9 del ASA, se extendía hasta el 2023 para los PED y 2030 para los países menos adelantados. Como criterio general se dispuso que los Miembros se asegurarán de que las subvenciones a la exportación tengan, a lo sumo, efectos mínimos de distorsión del comercio y no desplacen u obstaculicen las exportaciones de otro Miembro.

En cuanto a los créditos a la exportación se acordó no otorgar créditos la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro para las exportaciones de los productos enumerados en el Anexo I del ASA salvo algunas excepciones. Los plazos máximos de reembolso no podrán superar los 18 meses, y comenzarían a regir en 2017 para los países desarrollados, en tanto que los países en desarrollo tendrán un periodo de reducción progresiva de cuatro años. Las empresas estatales comercializadoras y exportadoras de productos agropecuarios deberán ajustarse a disciplinas para reducir sus efectos distorsivos. Para la ayuda alimentaria se estableció como requisitos que esté impulsada por la necesidad, revista en su totalidad la forma de donación, no esté vinculada directa ni indirectamente a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios o de otros bienes y servicios, no esté vinculada a objetivos de desarrollo de mercados de los Miembros donantes, y que los productos agropecuarios suministrados como ayuda alimentaria internacional no se reexporten en ninguna forma. Para todos los casos se dispusieron en anexo mecanismos de seguimiento, mediante un proceso de examen anual

15 A modo de ejemplo, puede citarse las declaraciones de los EEUU en el marco de la reunión mini-ministerial de Junio de 2015 en París: “One way or the other, Nairobi will be a turning point. Time is short, but we still have a chance to deliver something meaningful, even if much more modest than what we had once hoped. (...) And that must be our collective focus – finding a consensus for achieving a credible conclusion to a negotiation whose credibility has been in decline for over a decade (...) After MC10, if we do not achieve a significant result, it is hard to imagine that any of our capitals will view Doha as a negotiation that offers potential to contribute to their trade and development goals. That being the case, it would be a mistake to envision a failure at Nairobi as just another step in these long negotiations. It really is now or never.”





Tanto por los países en desarrollo como por los países desarrollados, el acuerdo fue recibido positivamente. Para la UE, en particular, se trató de una negociación exitosa, siendo que –en declaraciones de su embajador– se alcanzó un acuerdo basado en “sus propios términos”. Esto es, la UE, uno de los principales usuarios de subvenciones a las exportaciones agrícolas no se vio forzada a modificar su política a posteriori del acuerdo, sino que el acuerdo reflejó cambios que ya habían sido decididos en los procesos de reforma de la PAC. No obstante, ante una reversión de los factores del contexto internacional –precios de los *commodities*– estas medidas ya no podrán volver a la mesa de los *policy makers*. El acuerdo es así un candado que consolida las reformas políticas iniciadas previamente por los países desarrollados pero que garantiza una estabilidad y transparencia para el funcionamiento del comercio agrícola a más largo plazo. El mayor peso del acuerdo no es sobre la implementación de políticas a diciembre de 2015, sino más bien una garantía para situaciones venideras.

3. Algunas consideraciones sobre el impacto de Nairobi sobre el rol de la OMC en la gobernanza del comercio mundial

Tras más de una década de parálisis en las negociaciones multilaterales, y el creciente avance de las negociaciones de acuerdos preferenciales megaregionales resultó inevitable el flujo de críticas respecto de la relevancia y/o capacidad de la OMC para ser foro para las negociaciones entre sus miembros, y proveer a la gobernanza global del comercio internacional¹⁶ (Wilkinson, 2013; Jones, 2010, 2014). La sucesión de

fracasos que siguieron a la Conferencia Ministerial de Hong Kong extendieron seriamente las dudas respecto de la potencialidad de la OMC para contribuir a impulsar nuevos temas de cooperación multilateral en materia de relaciones comerciales internacionales. Tal como vimos en el primer apartado, muchas de las razones que se atribuían a esta realidad de la OMC se debían a la combinación que presentaba la Ronda Doha en materia proceso de toma de decisiones, extensión y naturaleza de la membresía, y a complejidad de la agenda negociadora. En otros términos: la OMC si (i) mantenía una dinámica de negociación basada en el consenso y en la aplicación del principio del *single undertaking*, sobre (ii) una agenda de negociación muy extensa, compleja –por su sensibilidad–, y de creciente irrelevancia –por la presión de la agenda del llamado “regionalismo del siglo XXI”¹⁷–, (iii) en un contexto de relaciones de poder cambiantes, donde la “Alianza Atlántica” ya no era capaz de forzar acuerdos, difícilmente pudiera recobrar dinamismo en su función de foro para las negociaciones entre sus miembros.

En el marco de los debates de la gobernanza global, la innovación y mayor logro de Nairobi ha sido poner fin al *single undertaking*, permitiendo la celebración de acuerdos parciales y devolviéndole un rol dinámico a la OMC. El propio acuerdo de subvenciones a las exportaciones agrícolas demuestra que esta organización ha recobrado capacidad para coordinar las negociaciones entre sus miembros. Sin embargo, el acuerdo puede considerarse simbólicamente el acta de defunción de la Ronda Doha.

16 La gobernanza global remite al “esfuerzo colectivo de los Estados soberanos, las organizaciones internacionales y otros actores no estatales para afrontar a los desafíos comunes y aprovechar las oportunidades que trascienden las fronteras nacionales” (Patrick, 2014).

17 Con este concepto de Baldwin (2011) aludimos a los procesos de integración económica desarrollados en el siglo XXI, cuya principal característica es su agenda que va más allá de la frontera, abordando temas como propiedad intelectual, movimientos de capital, inversiones, etc, que permitan satisfacer dos condiciones de los mercados: “conectar las fábricas” y “hacer negocios afuera”.





En primer término, porque tras este acuerdo, en la misma Declaración Ministerial de Nairobi se reconoce explícitamente que existe un conjunto de Estados que no considera pertinente proseguir con los mandatos de Doha, ya que evalúan que se necesitan nuevos enfoques para lograr resultados significativos en las negociaciones multilaterales.

En segundo término porque al romper el *singleundertaking* contribuye a desplazar temas de la agenda de negociación y fortalece asimetrías. Las crestas arancelarias en ciertos productos agrícolas, así como parte de las ayudas internas, han sido explícitamente excluidas de la agenda de las negociaciones megarregionales¹⁸, y sin el condicionante del “todo único” difícilmente se aborden en el plano multilateral. Incluso, si estos temas se abordan pueden tener el mismo recorrido que las subvenciones a las exportaciones agrícolas: ser acordados cuando las partes más poderosas unilateralmente ya hayan modificado sus políticas domésticas, no arriesgando así soberanía en el proceso de negociaciones. En tal caso tendríamos o un acuerdo parcial del original programa de Doha en materia agrícola, o bien uno más tardío y menos negociable, donde los límites estarían dados por las reformas ya emprendidas por los países con mayores recursos de poder. La capacidad de los países en desarrollo de incidir en algunas modalidades sería entonces limitada por la propia realidad.

En tercer término, 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

18 Las dificultades de abordaje de estos temas en la agenda de las negociaciones del TPP y TTIP ha sido analizada en Zelicovich, 2014b. Por su parte, Hoeckman (2014) aporta evidencia en el sentido referido supra, indicando que en estos temas en los que no hay consenso los acuerdos plurilaterales no estarían siendo un sustituto de la vía multilateral, al menos para los países en desarrollo.

del G20, G-33, G-4¹⁹, 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 multilateralismo se encuentra en la encrucijada de ceder en algunos de sus principios y pautas de conducta que estuvieron vigentes en la dinámica negociadora de los últimos 20 años, o bien volverse cada vez menos significativo en función de la importancia creciente que varios de los miembros le han otorgado a las negociaciones megarregionales de los acuerdos Transpacífico (TPP) y Transatlántico (TTIP), y a las negociaciones plurilaterales, como las del acuerdo de tecnología de información (ITA) o de servicios (TISA) para el impulso de nuevos temas en la cooperación del comercio mundial. El acuerdo sobre subvenciones a las exportaciones agrícolas, reimpulsa a la OMC en el debate sobre la reconfiguración de la gobernanza del comercio global, pero deja explícito la necesidad de reformas en la dinámica del organismo.

4. Conclusión

En los apartados anteriores hemos considerado, a la luz de la EPI, las negociaciones multilaterales sobre subvenciones a las exportaciones agrícolas, y algunas implicancias de su acuerdo sobre el rol de la OMC para la gobernanza global del comercio internacional.

Encontramos que en el proceso negociador el acercamiento de las posiciones sólo fue posible a partir de

19 Mientras que el G-33 reúne a países en desarrollo que pugnan para que se les dé flexibilidad para efectuar una apertura limitada de sus mercados agropecuarios, el G-4 es una coalición de países del África Occidental que piden recortes de las subvenciones y los aranceles en el sector del algodón.





la flexibilización que realizó la Unión Europea, tras la reforma de la PAC. En este sentido, podemos sostener que no solo el acuerdo final, sino todo el proceso de negociación estuvo estrechamente condicionado por las preferencias domésticas del que resultaba el principal usuario de subvenciones a las exportaciones agrícolas al comienzo de la Ronda Doha.

En segundo término, relevamos que para que se produjera el acuerdo en Nairobi tuvieron que darse dos elementos adicionales, que habían estado ausentes en las instancias de negociación previa. Fundamentalmente la flexibilización del principio del *single undertaking* – con un pequeño antecedente en el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, de 2013-; y en segundo término, la existencia de una serie de factores externos a la OMC que condujeron a los países miembros a tener estrategias negociadoras más cooperativas: por un lado, las variaciones de los precios internacionales de los *commodities*, que a su vez, modificaron las preferencias domésticas de los actores respecto de los instrumentos que estaban siendo objeto de las negociaciones; por otro, el creciente desarrollo de las negociaciones preferenciales por fuera de la OMC, que incrementaron los costos de un fracaso, en relación a su incidencia en ocasiones de negociación previas.

Como señalamos anteriormente, las implicancias del acuerdo conjugan elementos tanto positivos como negativos para la propia OMC. Si bien resulta el logro necesario para mantener “viva” a la función negociadora, coloca al multilateralismo en la encrucijada de revisar sus prácticas más arraigadas o ser desplazado por otros foros.





Bibliografía

- BALDWIN, R. (2006). "Multilaterilising regionalism: Spaghetti Bowl as Building Blocs on the Path to Global Free Trade". En: National Bureau of Economic Research, Working Paper, n° 12545. Consultado en: <http://www.nber.org/papers/w12545>
- BALDWIN, R. (2011). "21 st Century Regionalism: Filling the gap between 21 st century trade and 20 th century trade rules" World Trade Organization Economic Research and Statistics Division. Staff Working Paper ERSD-2011-08. Consultado en https://www.wto.org/English/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf
- BARTON, J. H., GOLDSTEIN, J. L., JOSLING, T. E., STEINBERG, R. H. (2008). *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton University Press.
- BOUZAS, R.; ZELICOVICH, J. (2014). "La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo". En: Estudios de Economía Aplicada, 32 (3), 963-994.
- COMISIÓN EUROPEA (2013). "Overview of CAP Reform 2014-2020", Agricultural Policy Perspectives Brief, n° 5. Consultado en http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf
- DOPORTO MIGUEZ, I.; FOSSATI, V.; GALPERÍN, C y STANCANELLI, N. (2010). "Indefinición en la primera ronda de la OMC" en BERLINSKI, J. y STANCANELLI, N. (ed.), *Los Acuerdos Comerciales. Reflexiones desde un enfoque argentino*. Buenos Aires: CARI - CEI- Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A. Capítulo 2
- DRAHOS, P. (2003). "When the weak bargain with the strong: negotiations in the World Trade Organization". En: International Negotiation, 8 (1), 79-109.
- FLORES PAREDES, J. (2006). "Las reformas de la política agraria común y la ronda Doha". En: Revista de Economía Mundial, (15), 155-177.
- FONSECA PEÑA, A; GARCÍA ALONSO, L. (2003). "Los procesos de negociación comercial entre países. Condicionantes internos y externos". En: Boletín económico de ICE, n° 2760. Consultado en: http://www.revistasice.info/cachepdf/BICE_2760_21-31__839628F8A52A85C5A81DF33797BA4637.pdf
- FRIEDEN, J; MARTIN, L. (2001). "International Political Economy: The state of the sub-discipline". Department of Government, Harvard University. Consultado en <http://www9.georgetown.edu/faculty/jrv24/frieden%26martin2002.pdf>
- GILPIN, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.
- GRUPO CAIRNS (2000). Propuesta de negociación del Grupo de Cairns en Competencia de las exportaciones, presentada en las reuniones extraordinarias del Comité de Agricultura de la Organización Mundial de Comercio, el 16 de Junio de 2000. Documento G/AG/NG/W/11
- HALE, T.; HELD, D.; YOUNG, K. (2013). *Gridlock. Why global cooperation is falling when we need it most?*. Cambridge: Polity Press.
- HELDT, E. (2011). *Negotiating Trade Liberalization at the WTO. Domestic Politics and Bargaining Dynamics*. Nueva York: Ed. Palgrave Macmillan.
- HOECKMAN, B. (2014). "Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: A Road Map for the WTO" European University Institute. Robert Schuman Centre for Advances Studies. EUI Working Papers RSCAS 2014/27.





HOPMANN, P. (1990). "Teoría y procesos en las negociaciones internacionales". PNUD – CEPAL. Proyecto de Cooperación con los Servicios Exterior de América Latina. Documento de Trabajo n°8. Consultado en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31511/FILE83676_es.pdf?sequence=1

JONES, E. (2014). "The WTO's Reform Crisis". En Project Syndicate. Consultado en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/wto-reform-crisis-by-emily-jones-2014-10?barrier=true>

JONES, K.A. (2010). *The Doha blues: Institutional crisis and reform in the WTO*. Oxford: Oxford University Press.

MASSOT, A. (2016). "Los instrumentos de la PAC y sus reformas". En Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Consultado en http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.3.html

MILNER, H. (1999). "The Political Economy of International Trade". En: *Annual Review of Political Science*, 2, 91-114.

NARLIKAR, A.; TUSSIE, D. (2004). "The G-20 and the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO" *The World Economy*, 27 (7), 947-966.

NARLIKAR, A; VICKERS, B. (2009). *Leadership and Change in the Multilateral Trading System*. Leiden: Martinus Nijhoff.

ODELL, J. (2003). "Developing countries and the trade negotiation process". Ponencia presentada en la conferencia Developing Countries and the Trade Negotiation Process, UNCTAD Palais des Nations, Geneva, 6-7 November 2003. Consultado en: <http://www.ruig-gjan.org/ressources/dupont-Odell.pdf>

ODELL, J.; TINGLEY, D (2013). "Negotiating Agreements in International Relations" en MANSBRIDGE, J. y MARTIN, C. *Negotiating Agreements in Politics*. American Political Science Association. Consultado en: http://scholar.harvard.edu/files/dtingley/files/negotiating_agreement_in_politics.pdf

OMC (2008). Programa de Doha para el Desarrollo: programa de trabajo de Doha - Paquete de julio de 2008. Portal web. Consultado en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/meet08_s.htm

PATRICK, S. (2014). "The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance". En: *Foreign Affairs*, (93), 58. Consultado en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>

PUTNAM, R. D. (1996). "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel". En: *Zona abierta*, (74), 69-120.

STEINBERG, F. (2007). *Cooperación y conflicto*. Madrid: Ed. AKAL

STEINBERG, F. (2008). "Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales". En: *Revista Española de Ciencia Política*, (18), 149-176.

STEINBERG, R. (2002). "In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO". En: *International Organization*, 56 (2), 339-374.

TUSSIE, D.; SAGUIER, M. (2011). "The Sweep of Asymmetric Trade Negotiations: Introduction and Overview". En: BILAL, LOMBAERDE; TUSSIE (eds). *The Sweep of Asymmetric Trade Negotiations: Problems, Processes and Prospects*. Ashgate.

UNDERHILL, G. (2000). "State, market, and global





political economy: genealogy of an (inter-?) discipline”.
En: *International Affairs*, (76), 4.

VANGRASSTEK, C. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. Ginebra:WTO Publications

WILKINSON, R. (2006). “The World Trade Organization and the governance of global trade”, en WILKINSON, R.; RAITH, R.; HOWSE, R; y NICOLAIDIS, K.; “Global Trade Governance: the WTO at a crossroads”, *European Security and Global Governance- EPC Working Paper Nro 26*. Disponible en: <http://www.sant.ox.ac.uk/people/knicolaidis/epcworkingpaper26.pdf>

WILKINSON, R. (2013). *The WTO crisis and the governance of international trade*. Abingdon: Routledge.

ZELICOVICH, J. (2014). “Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador”. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

ZELICOVICH, J. (2014b) “El desafío de las negociaciones multilaterales de comercio pos-Doha” Ponencia presentada en FLACSO-ISA Joint International Conference, Buenos Aires. *Global and Regional Powers in a Changing World*. Julio 2014.

