



Artículos

Una *matrioshka*: las crisis del sistema multilateral de comercio durante 2019 y 2020

Julieta Zelicovich

Una *matrioshka* es un conjunto de muñecas tradicionales de Rusia, típicamente elaboradas en madera y muy coloridas, en la cual una contiene a la otra. Al abrir una muñeca se encuentra en su interior una más pequeña pero igual de bonita y compleja. De modo análogo, en el sistema multilateral de comercio se desarrollan una serie de crisis posicionadas una dentro de la otra. Las mismas se contienen y están interrelacionadas.

Este informe, elaborado para el reporte del Departamento de Relaciones Económicas Internacionales del Anuario en Relaciones Internacionales 2020, se centra en el análisis de cinco de estas crisis durante el período comprendido entre julio 2019 y julio 2020. Se contempla, en primer lugar, la crisis de la guerra comercial, como reflejo de las transformaciones en la distribución de poder mundial y las tensiones entre EEUU y China; seguidamente, la crisis de la función negociadora, proyectada en la irresolución de procesos de negociaciones multilaterales; en tercer lugar, la crisis del mecanismo de solución de controversias, dado el bloqueo de EEUU al nombramiento de árbitros en el órgano de apelaciones; a continuación de ello se aborda la crisis de liderazgo de la OMC, originada en la renuncia anticipada del Director General, Azevêdo; y finalmente, la crisis del COVID-19, considerando las herramientas de la OMC para orientar la cooperación en materia del comercio internacional en el contexto de la pandemia de COVID-19. Esta sistematización de los acontecimientos y clivajes que recorren las relaciones comerciales internacionales habilita a reflexionar sobre la proyección de la cooperación multilateral en un orden de poder en transición.

La disputa de poder EEUU-China y la guerra comercial

La primera de las *matrioshka* marca el interrogante respecto de la capacidad de la OMC de orientar las acciones de los países miembros en conformidad con los acuerdos que le toca administrar, en un contexto de profundos cambios en el sistema internacional y en la naturaleza del comercio. En los últimos años la política comercial externa se ha vuelto más compleja y politizada. Se ha “convertido en un tema de agenda electoral (VanGrasstek, 2017); convive con otros objetivos y actores de políticas públicas –como por ejemplo, los ambientalistas- (Osakwe, 2011); y hasta en algunos casos se ha cargado de una “retórica bélica” que deriva en nociones como la de “guerra comercial” en la gestión de la política comercial externa (Harding & Hading, 2020)” (Zelicovich, 2020a, pág. 6). Cuando estos cambios, además, ocurren entre aquellos actores que tienen un papel protagónico en el sistema multilateral de comercio –como EEUU, China, la UE–, las repercusiones se vuelven globales.

En particular, el uso creciente de medidas restrictivas del comercio entre EEUU y China ha constituido una de las cuestiones más álgidas dentro de la agenda OMC entre mediados de 2019 y mediados de 2020. Los aranceles y restricciones impuestos por Washington cubrían, al comienzo de este período, el comercio de bienes por US\$500 billones; en tanto desde Beijing las medidas alcanzaban US\$185 billones de importaciones norteamericanas. Tanto por la direccionalidad de las medidas y como por el volumen comercial abarcado, este tipo de medidas fueron disruptivas en las dinámicas del sistema de comercio internacional, siendo denominadas por Evenett y Fritz como “*proteccionismo jumbo*” (Evenett & Fritz, 2019).

La dinámica entre las potencias tuvo dos grandes momentos en el período estudiado. Entre julio 2019 y enero 2020 se reprodujo un movimiento pendular entre amenazas de restricciones, nuevas medidas e instancias de diálogos, hasta que se llegó a la firma del acuerdo de “Fase 1”. Luego, la relación se mantuvo en un estado de tensión latente en la que mientras que la pandemia puso en suspenso la pata comercial, otras dimensiones –como la tecnológica y la estratégica– concentraron mayor atención. En efecto tras meses de escalamiento de tensiones en el vínculo bilateral entre EEUU y China, en los meses de junio y julio de 2019 se sucedieron algunas señales de distensión y diálogo. No obstante, en agosto 2019 la rivalidad volvió a aumentar cuando EEUU incluyó a China en la lista de “manipuladores de moneda” y China, en respuesta, suspendió las compras de nuevos productos agrícolas provenientes de EEUU. A ello le siguió el anuncio de un nuevo listado de restricciones mutuas sobre el comercio; y la concreción de medidas para el 1 de septiembre. Días más tarde, las partes acordaron una nueva instancia de diálogo, que fue variando su cadencia entre momentos más conflictivos y otros más cooperativos, hasta llegar al acuerdo en enero 2020. Las semanas siguientes se eliminaron algunos de los aranceles, pero la extensión de la pandemia por COVID-19 proyectó sombras sobre los resultados esperados en la relación bilateral.

El acuerdo “Fase 1” contiene disposiciones según las cuales China se comprometería a incrementar en US\$ 200 billones sus compras de bienes manufacturados, servicios, agricultura y energía norteamericanos (sobre la base de los valores de 2017), de forma escalonada hasta 2022. Además se incluyeron compromisos en términos de “manipulación monetaria”, propiedad intelectual y transferencia de tecnología. EEUU, por su parte, eliminaría una parte importante de las restricciones arancelarias impuestas (Bisio & et.al., 2020). En su conjunto, el documento aportaba a reducir la certidumbre global, pero perjudicaba claramente a terceros países, y rompía con varias de las reglas y costumbres de la OMC. El acuerdo no puede ser leído como un típico acuerdo de liberalización del comercio. Por el contrario, el documento ha quedado lejos de adecuarse a lo establecido por el artículo XXIV del GATT.

Esta situación donde los principios de la OMC se resquebrajan ha abierto la puerta a un creciente proteccionismo en el sistema internacional. Conforme a los últimos datos disponibles: “entre mediados de octubre de 2019 y mediados de mayo de 2020 se aplicaron 56 nuevas medidas restrictivas del comercio no relacionadas con la pandemia, principalmente incrementos arancelarios, prohibiciones de importación, derechos de exportación y procedimientos aduaneros de exportación más estrictos. Las nuevas restricciones a la importación afectaron a mercancías objeto de comercio por un valor estimado de USD 423.100 millones, el tercer valor más alto registrado desde octubre de 2012” (Organización Mundial de Comercio, 2020).

Se trata así de una crisis cuyo origen es exógeno a la OMC pero que, aun así, la condiciona de manera sustantiva. ¿Es posible la cooperación multilateral en un contexto en el que la transición de poder tiene a la política comercial como instrumento principal de esa puja?

Crisis del multilateralismo en las negociaciones comerciales internacionales

La segunda crisis del sistema multilateral de comercio tiene foco en la OMC y es de larga data: se trata del bloqueo de la función de esta organización para ser foro para las negociaciones entre sus miembros. Tanto factores político-ideológicos como del propio diseño institucional han explicado la imposibilidad de concretar nuevos acuerdos que sean a la vez multilaterales y significativos para las relaciones comerciales internacionales (Zelicovich, 2019). El período aquí analizado no mostró cambios en la tendencia general del bloqueo político-institucional de las negociaciones multilaterales, aunque sí algunas señales de movimiento.

Mientras que la dinámica multilateral de la Agenda Doha permaneció bloqueada, las llamadas iniciativas conjuntas, cuya dinámica es –hasta el momento– plurilateral tuvo un ritmo mucho más acelerado. Estas surgieron de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires y comprenden las negociaciones en cuatro temas Comercio Electrónico, Regulación Doméstica de los Servicios, Facilitación de Inversiones, y Micro Pequeñas y Medianas Empresas. Con su inclusión, los países exhiben cierta voluntad de adaptación del

marco regulatorio de la OMC al imperativo tecnológico de la “globalización del siglo XXI” y a la demanda de los agentes económicos que la impulsan, destacándose en este sentido la centralidad y dinamismo del comercio electrónico, y en menor medida, también de facilitación de inversiones como temas centrales para el comercio internacional actual. En todos los casos se trata de la ampliación del alcance de la OMC a una definición mucho más amplia respecto de qué es la política comercial y sus efectos. Pero quizás el rasgo más distintivo es que se desarrollan en una modalidad plurilateral, en la que la tradicional distinción entre países en desarrollo y países desarrollados respecto del abordaje de la vieja agenda vis a vis los nuevos temas queda desvanecido.

En efecto, “los países en desarrollo tienen presencia en todas ellas, y son incluso impulsores de algunos de los temas. En todas las iniciativas ha tenido participación Argentina, como anfitrión de la Conferencia Ministerial, así como Brasil. También en todas las iniciativas ha sido parte China y la Unión Europea. En cambio, EEUU sólo ha participado en las negociaciones de comercio electrónico. El Grupo Africano e India han tendido, por su parte, a objetar el progreso de las conversaciones de las iniciativas conjuntas, reclamando el foco de la atención en la agenda pendiente de la Ronda Doha. La excepción en ello es la regulación doméstica de servicios, que se entiende como parte del mandato dinámico del GATS” (Zelicovich, 2020b, pág. 22).

Un quinto tema que presentó una dinámica negociadora intensa ha sido el de subvenciones a la pesca. Esta cuestión, contenida originalmente en la agenda de Doha, cobró relevancia tras la aprobación de la Agenda 2030 en Naciones Unidas¹. A través de un acuerdo en subvenciones a la pesca los países miembros buscan regular el rol de los Estados frente a la sobrepesca con la meta de contribuir a alcanzar el desarrollo sostenible y la preservación de las especies. En 2019 se intentó alcanzar un acuerdo para el mes de diciembre, que llevara a la conclusión de las negociaciones para la Conferencia de 2020. No obstante, ya previo a la pandemia era evidente que los países aún estaban lejos de esta meta.

Subyacente a las negociaciones ha estado la cuestión sobre el trato especial y diferenciado y la de los modelos de desarrollo divergentes. A comienzos de 2019 EEUU había presentado ante el Consejo General de la OMC una propuesta según la cual cuestionaba la práctica de auto-identificación de los miembros como países en desarrollo. En dicha ocasión EEUU había propuesto que aquellos países que sean considerados como de ingresos altos en el Banco Mundial, o que tengan un porcentaje mayor al 0,5% del comercio mundial, sean miembros de la UE, del G20, o de la OECD –o estén aplicando para integrar esta última-, no puedan declararse países en desarrollo. La UE ha postu-

¹ La meta 14.6 de los ODS establece el plazo de 2020 para eliminar las subvenciones que contribuyen a la pesca INDNR y para prohibir ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca, y reconoce la necesidad de un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y los países menos adelantados.

lado enfoques de gradualidad específicos en este debate. En tanto que China lo considera como un aspecto no negociable². Las sucesivas reuniones del Consejo General de la OMC dan cuenta de la continuación de este debate en el período en estudio. Asimismo, en febrero de 2020, EEUU presentó otro documento señalando “la importancia de las condiciones orientadas al mercado para el sistema multilateral de comercio” agregando una nueva arista a la cuestión del desarrollo: no se trata solo de las flexibilidades, gradualidad y excepciones sino también del modo en que se orientan.

La ciudad de Nur-Sultan, en junio 2020, debería haber sido la cita de la 12° Conferencia Ministerial, donde estas cuestiones pudieran haber sido abordadas. Sin embargo, la pandemia obligó a posponer el encuentro a 2021. Mientras tanto, los países siguen dando cuenta de que aún en contextos de alta incertidumbre están “condenados a cooperar” (Steinberg, 2008), lo que parece cada vez más difícil, como ilustra esta segunda *matrioshka*, es que esto se haga de forma de acuerdos multilaterales.

El bloqueo del órgano de apelaciones

La tercera de las crisis, y que vincula con las anteriores, es la concreción en diciembre 2019 de la parálisis del órgano de apelaciones de la OMC. Este órgano forma parte de la instancia final del proceso de solución de controversias de la OMC, conforme lo establecen los acuerdos de la Ronda Uruguay.

EEUU ha sido el país más activo tanto como demandante y como demandado en el órgano de solución de controversias, a lo largo de la historia de la OMC. Sin embargo, durante la administración Trump éste comenzó a tomar acciones contra el *status quo* imperante en la “pata jurídica” de la organización, especialmente respecto del Órgano de Apelaciones. Según dicho gobierno, este órgano del Mecanismo de Solución de Diferencias se habría apropiado de “facultades que los miembros de la Organización nunca pretendieron conferirle”; además, se aducía que había adoptado un “enfoque activista”, que había incumplido “cuestiones de procedimiento” y que había desarrollado un “enfoque interpretativo”. En particular, se criticaba que el Órgano de Apelaciones incumpla el plazo de 90 días para emitir sus dictámenes, que los mismos vuelvan a realizar un examen fáctico; tengan una parte sustantiva de sus fallos *obiter dicta*, y que, además, los árbitros obren con mandatos vencidos. En razón de estos reclamos, EEUU se oponía a apoyar el nombramiento de nuevos árbitros hasta que los miembros decidieran revisar el funcionamiento del Organismo de Apelaciones.

Como resultado de este sostenido bloqueo, y a pesar de esfuerzos realizados para superar las divergencias, en diciembre de 2019 el cuerpo perdió su capacidad operativa al no disponer de los tres árbitros necesarios para funcionar ante las apelaciones.

² En esta posición ha presentado un documento junto a India, Cuba y Venezuela

Ante esta vacante, Europa fue el actor con mayor capacidad de liderazgo. Su iniciativa fue promover un mecanismo transitorio, apoyado en el artículo 25 del acuerdo de solución de controversias según el cual los países miembros podrían convenir en un mecanismo de arbitraje alternativo para la resolución de controversias, por fuera de los grupos especiales y del órgano de apelaciones. Se trata del “Acuerdo Provisional de Arbitraje de Apelación Multipartito” que la UE comenzó a promover de manera bilateral inicialmente en julio de 2019, y al que a lo largo del período aquí estudiado se le sumaron unos 17 países: Australia, Brasil, Canadá, China, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Hong Kong, China, México, Nueva Zelanda, Noruega, Singapur, Suiza, Taipei Chino, y Uruguay.

Transcurrido el primer semestre de 2020 el bloqueo del órgano de apelaciones se ha transformado en el principal desafío endógeno de la OMC. Gran parte de la discusión por la reforma del organismo apunta a resolver esta situación, y ello también se refleja en las discusiones por la elección de un nuevo Director General. Sin embargo, lejos está de hallarse una solución. En términos prácticos aún se necesita del consenso de los países miembros para poder nombrar a los 6 árbitros faltantes para que el cuerpo retome sus funciones. EEUU se ha mantenido firme en su posición de rechazo. Como resultado, la OMC se encuentra profundamente debilitada.

La OMC busca un nuevo Director General

Una nueva “muñeca rusa” apareció en el mes de mayo cuando Roberto Azevêdo presentó su renuncia anticipada como director general de la OMC. Entre sus razones se contaba el desgaste ante la crisis multilateral, y su deseo de que el proceso de renovación de autoridades, planeado para 2021, no se superpusiese con la agenda de la 12ª Conferencia Ministerial, que había sido pospuesta por la pandemia.

Si bien el Director General, que encabeza la secretaría de la OMC, es esencialmente un puesto técnico y cuya función central es la de actuar como *honest broker* entre los miembros, dado el contexto (y el juego de *matrioshkas* aquí relatado) esta elección resulta particularmente compleja y polémica. Como se argumenta en Zelicovich y Egea el proceso de elección es una prueba para las hipótesis que plantean el fin o quiebre de las instituciones del orden liberal internacional. En primer término, el gobierno de EEUU, principal crítico de la OMC, debe decidir si avalará o vetará la elección de un nuevo director; y el resto de los miembros de la organización debe también evaluar qué harán en razón de dicho posicionamiento. En este sentido, la elección de un nuevo Director General de la OMC es una suerte de aro que el orden internacional tiene que atravesar: si tiene éxito, manifiesta su vigencia; si fracasa, abona las teorías de un sistema internacional más entrópico, menos multilateral, menos cooperativo y menos institucionalizado. La elección del nuevo Director General es además un testeo de la flexibilidad posible en el eje de cooperación-conflicto que tiene la relación entre EEUU y China. Por último, se trata también de una prueba relativa al sentido que van adquirir las relaciones comerciales internacionales post-pandemia (Zelicovich & Egea Dellarda, 2020).

El proceso de selección se inició el 8 de junio con las presentaciones de las candidaturas. A lo largo de 30 días 8 países presentaron candidatos: Jesús Seade Kuri, por México; Ngozi Okonjo-Iweala, por Nigeria; Abdel-Hamid Mamdouh, por Egipto; Tudor Ulianoschi, por Moldova; Yoo Myung-hee, por Corea; Amina C. Mohamed; por Kenia; Mohammad Maziad Al-Tuwaijri, por Arabia Saudita; y Liam Fox, por Reino Unido. Posteriormente, los candidatos expusieron sus propuestas ante el Consejo General y disponen hasta el 7 de septiembre para desarrollar su “campaña”. Posteriormente, el Embajador Walker, presidente del Consejo General, junto con el Presidente del Órgano de Solución de Controversias, Castillo, y el Presidente del Órgano de Examen de Políticas Comerciales, Harald Aspelund, serán los encargados de realizar las consultas entre los miembros para ir reduciendo la lista de candidatos en tres etapas hasta alcanzar el consenso para la decisión de un nuevo Director General

Puesto que la salida de Azevêdo se concretaría el 31 de agosto, resultaba preciso nombrar un director interino. Ante la falta de acuerdo entre los miembros el 31 de julio, el Consejo General acordó prorrogar los mandatos de los cuatro Directores Generales Adjuntos en funciones —Yonov Fred Agah, Karl Brauner, Xiaozhun Yi y Alan Wolff— hasta la elección de un nuevo Director General. Esto ha servido como anticipo de la complejidad geopolítica que atraviesa el proceso: siendo los cuatro actores solventes desde lo técnico, lo que impidió nombrar un director interino fueron los recelos entre EEUU, Europa y China.

La culminación del proceso de renovación de autoridades extiende un manto de incertidumbre sobre los liderazgos en la OMC, y respecto de la capacidad —o voluntad— de los países de priorizar lógicas cooperativas y de reciprocidad difusa en el largo plazo, por sobre una lógica de suma-cero de poder en las relaciones comerciales internacionales.

OMC y COVID-19

Por último, la expansión de la pandemia también ha representado un momento crítico para la Organización Mundial del Comercio y el sistema multilateral. En primer lugar el desafío ha venido dado por la contracción de los flujos del comercio a nivel global. Producto de los efectos disruptivos que la pandemia genera sobre la oferta y demanda en el comercio internacional (Baldwin & Weder di Mauro, 2020), las proyecciones para el 2020 han sido muy pesimistas. La OMC ha estimado que el comercio se contraería entre 13% y 32%. Con un comercio en contracción, es más difícil para la OMC cumplir sus metas y canalizar la cooperación entre los países.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, la variable clave en ese contexto ha sido la conducta de las políticas comerciales de los países. A la fecha, los reportes muestran que en total se aplicaron 256 medidas comerciales (hasta mayo 2020) asociadas con COVID-19: 147 que facilitaban el comercio y 109 que lo restringían. Especialmente en la etapa inicial de la pandemia los países desarrollaron políticas comerciales nacionalistas sobre las cadenas de aprovisionamiento de insumos médicos y alimentos; sin que

en ello la OMC haya podido constituirse en un referente robusto para acciones más solidarias. En efecto, inicialmente las medidas apuntaron a la restricción de exportaciones de productos sensibles, pero posteriormente ello fue revertido. La causa de estas dos conductas aún no ha sido suficientemente investigada en los estudios de la disciplina. Según el informe presentado por la OMC “al inicio de la pandemia, varias de las medidas introducidas restringían la libre circulación del comercio, pero a mediados de mayo de 2020 el 57% de todas las medidas facilitaban el comercio” (Organización Mundial de Comercio, 2020).

En este contexto el rol que sí pudo cumplir la OMC fue el de contribuir a la transparencia al sistema multilateral de comercio; en segundo término, buscó facilitar un espacio de diálogo entre las partes³. No obstante, las notificaciones fueron limitadas (solo 87 miembros habían notificado medidas), en tanto que la capacidad de brindar un ámbito para la cooperación guardó relación con las restricciones que las delegaciones diplomáticas de los países afrontaron en el marco de la pandemia. La Conferencia Ministerial de Nur-Sultan fue suspendida, y muchas de las agendas negociadoras, pospuestas.

La cooperación internacional resulta clave para la recuperación del comercio internacional en el mundo post-pandemia, y la OMC tiene un rol estratégico en esa vía. No obstante, para mantener su relevancia deberá mostrar su capacidad de responder a los intereses de los países miembros y de articular soluciones para las crisis que atraviesa.

La crisis de la OMC no es una sola, sino que son una *matrioshka* con varias crisis, una dentro de la otra, las que condicionan hoy el funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Se trata de un período de cambios, y es posible que estos sean los síntomas de un proceso que arrastra transformaciones más profundas en el orden económico y político internacional.

Referencias

Baldwin, R., & Weder di Mauro, B. (2020). *Economics in the Time of COVID-19*. Londres: CEPR Press.

Bisio, V., & et.al. (2020). *The U.S.-China "phase one" deal: a background*. US-China Economic and Security Review Commission. Recuperado 02 4, 2020, de <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-02/U.S.-China%20Trade%20Deal%20Issue%20Brief.pdf>

Organización Mundial de Comercio. (2020, 07 24). *Informe de la OMC muestra una tendencia de los miembros a facilitar las importaciones a pesar de que las restricciones al comercio permanecen altas*. Recuperado de Organización

³ La reunión de Consejo General del mes de mayo, por ejemplo, se desarrolló utilizando una plataforma virtual específica

Mundial de Comercio:

https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/trdev_24jul20_s.htm

- Steinberg, F. (2008). Cooperación y conflicto en las relaciones económicas internacionales. *Revista Española de Ciencia Política*(18), 149-176.
- Zelicovich, J. (2019). La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales. *Relaciones Internacionales*, 92(1), 1-21.
doi:<https://doi.org/10.15359/ri.92-1.1>
- Zelicovich, J. (2020a). La nueva agenda de las negociaciones multilaterales de comercio. El caso de las Iniciativas Conjuntas de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. *Studia Politicae*. En prensa.
- Zelicovich, J. (2020b). La Organización Mundial de Comercio: entre las normas del siglo XX y la política comercial del siglo XXI. *Agenda Internacional*, En prensa.
- Zelicovich, J., & Egea Dellarda, I. (2020, 06 20). El mundo post pandemia comienza a definirse en la OMC. *Perfil*. Recuperado 08 03, 2020, de <https://www.perfil.com/noticias/internacional/el-mundo-post-pandemia-comienza-a-definirse-en-la-omc.phtml/amp>