

Escenarios de Reforma en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

por José L. Pérez Gabilondo¹

I.- Resumen ejecutivo

- El bloqueo en el lanzamiento del proceso de selección de miembros del Órgano de Apelación² (OA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) es un síntoma de una tensión mucho más amplia en el sistema de gobernanza global, que está afectando al Sistema Multilateral de Comercio (SMC) y a los instrumentos de administración del mismo (la OMC y su sistema de solución de controversias).
- Esta tensión se refleja en distintos foros, particularmente el G 20, la OCDE y especialmente en la OMC.
- Los actores del sistema integrantes de la **Quad** han empezado a circular propuestas para revertir esta situación, las que requerirán de un tratamiento técnico en Ginebra, cuyo resultado se consolidará en función del avance del diálogo político que pueda darse bilateralmente y entre miembros del G 20.
- Un análisis de las mismas requiere de una visión integrada que contemple la interacción entre los instrumentos técnicos comerciales que se trabajan en Ginebra y el tratamiento político de los mismos en el G 20.
- El elemento novedoso es que por primera todos los actores vienen reconociendo la centralidad de la OMC en este esquema de gobernanza y manifiestan la voluntad de trabajar dentro de la misma para defender sus intereses.³ La contracara es que esta voluntad no termina de articularse políticamente.
- Argentina como miembro histórico del GATT, miembro originario de la OMC- sede de la última Conferencia Ministerial, candidato a la silla Latinoamericana en el O.A. tiene un aporte que hacer, no solo por tradición y compromiso sistémico, sino fundamentalmente porque sus intereses están en juego.
- El presente Paper plantea un marco conceptual para el análisis de las propuestas (II), incluido un Background de la discusión (II.B), una semblanza del debate sobre la Gobernanza Global (III) y un esquema tentativo de trabajo (III.A y B) para reposicionar a la Argentina. Esto requiere de una articulación a nivel político y técnico en distintos planos (G-20, Mini-Ministeriales, próxima 12ava Conferencia Ministerial y una interacción con los sectores productivos y académicos)

¹ El autor es Embajador de carrera, Presidente e integrante de distintos Grupos Especiales y Tribunales Arbitrales de la OMC, Ex-Presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior y candidato argentino al Órgano de Apelación de la OMC desde 2017.

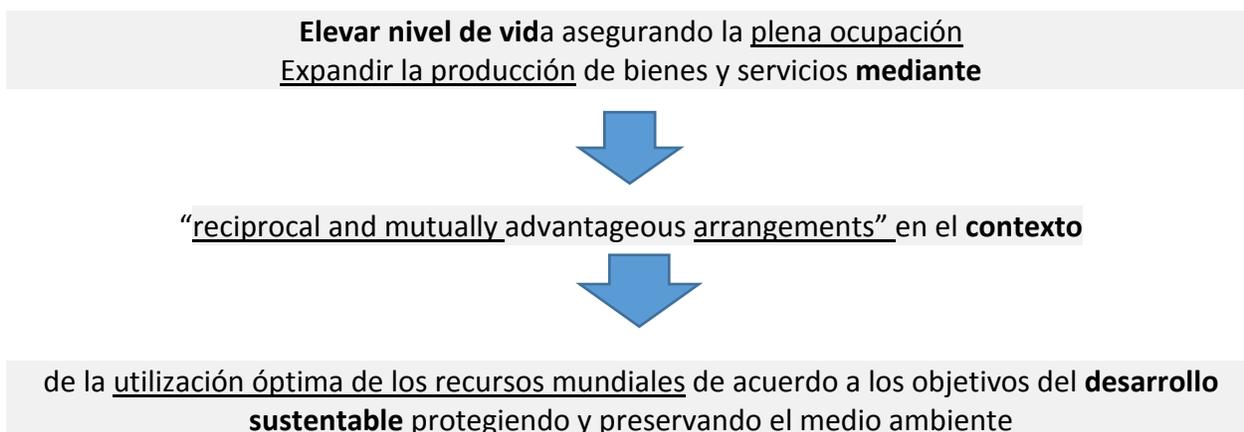
² Argentina ha presentado oportunamente un candidato para la silla Latinoamericana. En adición, actualmente están vacantes las sillas de la Unión Europea, de Asia y de África. El 10 de diciembre se vencen los mandatos de dos jueces adicionales, por lo que el Órgano de Apelación se quedará sin *quorum* para sesionar y el sistema entrará de facto en un *limbo* jurídico.

³ "Trade War: How to rescue WTO?" The Economist, 02/08/2018

II.- Marco conceptual

La crisis de gobernanza global que tiene una de sus expresiones en los conflictos comerciales entre EE UU y otros miembros de la Quad, entre EE UU / China y entre EE UU y otros socios comerciales, ha generado distintas iniciativas destinadas a tratar el costado OMC de la crisis: Paper Canadá⁴; Propuesta Consejo de la Unión Europea a los estados miembros⁵; informe Bertelsmann Stiftung⁶; documento EE UU “China’s Trade Disruptive Economic Model”⁷ circulado en el Consejo General de la OMC; Joint Statement EE UU, UE y Japón⁸, París 31 de mayo 2018; documento de China “China and the World Trade Organization”, circulado el 19 de julio y posteriormente retirado.⁹ Informe del Grupo de Expertos del CIGI sobre la Reforma de la OMC¹⁰

Un elemento conceptual presente en los documentos es la referencia a los principios básicos del Sistema Multilateral de Comercio (SMC), definidos en el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech¹¹, actualizados y adoptados en la conclusión de la Rueda Uruguay del GATT:



El wording del preámbulo es suficientemente amplio como para abarcar políticas amplias en cuanto al espectro ideológico que cubren (grado de intervencionismo en el mercado) o que permiten ser evaluadas desde distintas perspectivas (ventajas para los consumidores o

⁴ Action Plan: Defending the Multilateral Trading System

⁵ WK 8329/2018 INIT

⁶ Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization. Report of the High-Level Board of Experts on the Future Global Trade Governance. Bertelsmann Stiftung. GED Julio 2018

⁷ WT/GC/W/745

⁸ Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union.

⁹ WT/GC/W/749 y Rev.1

¹⁰ CIGI Expert Consultation on WTO Reform. Special Report: Spring 2019

¹¹ Ver Revitalizing...pag 11, WK 8329/2018 INIT pag. 2

desarrollo industrial integrado en mayor o menor medida a las cadenas globales de valor, aprovechando economías de escala¹².

En otras palabras, más que argumentar desde una perspectiva ideológica las ventajas (o desventajas) del “free trade” en abstracto, cabría retomar el concepto de “reciprocal and mutually *“advantageous”* arrangements “y rescatar el valor de la OMC como foro global que fija reglas y dota de previsibilidad a los intercambios y las inversiones.¹³

Esto podría constituirse en un mínimo común denominador para trabajar una posible reforma.¹⁴ Si no se reconoce la diversidad de sistemas económicos y los diferentes grados de desarrollo de los miembros de la OMC no parece posible encontrar los “trade off” aglutinantes que rompan la inercia y el desgaste. A partir de esta premisa analítica podrían comenzar a tratarse, conforme una secuencia a definir, los contenidos sustantivos de las eventuales propuestas de reforma.

A.- Asuntos en debate

Todos los documentos destacan las áreas de tensión y/o estancamiento en el funcionamiento de la OMC, las que pueden agruparse desde una perspectiva sustantiva en:

- Bloqueo de la función negociadora (fracaso de la Ronda Doha, imposibilidad de tratamiento de nuevos temas, frustración de los países en desarrollo por la falta de avance en las negociaciones directamente relacionadas con sus intereses), surgimiento de iniciativas plurilaterales.
- Pobre administración de los acuerdos (limitaciones de las notificaciones, esquema burocrático de tratamiento de los temas en los comités, poca discusión sustantiva de temas que pueden escalar en conflictos)
- Cuestionamientos al funcionamiento del ESD y desacople del Órgano de Apelación del estado de situación de la negociación. En particular el impacto de la “impasse” negociadora sobre la función de adjudicación llevada a cabo por el Órgano de Apelación al interpretar los acuerdos OMC (principio del *efecto útil*)¹⁵

¹²*Three Globalizations, not two: Rethinking the History and Economics of Trade and Globalization*. Thomas I. Palley, FMM working paper. N.18. March 2018. Hans-Böckler-Stiftung, pag. 31

¹³ Paper Bertelsmann Stiftung, pag. 11

¹⁴Paper Consejo UE si bien menciona los conceptos de “free and fair trade” enfatiza la centralidad de la OMC como instrumento para preservar el SMC.

¹⁵Relación inversamente proporcional entre negociación < adjudicación

- Existencia de nuevos temas que requieren una perspectiva y tratamiento global como los subsidios a la pesca, en adición a temas históricos como la Agricultura cuya reforma no es susceptible de tratamiento fuera del ámbito multilateral.

Sobre cada uno de estos puntos las perspectivas varían:

i.- La **Quad** considera que la función negociadora en base a la modalidad del single undertaking y el concepto de Ronda Global¹⁶ está agotada. A partir de esta lectura aboga por esquemas flexibles de negociación (componente multilateral en determinados temas – NAMA y/o plurilateral en nuevos temas *digital trade*). Igualmente considera que los comités presentan deficiencias en su modalidades de trabajo (con variaciones, mientras que TBT y SPS son considerados eficientes otros presentan limitaciones en su funcionamiento – Market Access, etc.)¹⁷.

La misma **Quad** diverge en materia de solución de diferencias (posiciones EE UU vis a vis la UE, Japón y Canadá, aunque implícitamente hay un cierto reconocimiento a algunos de los cuestionamientos de EE UU, particularmente los de naturaleza procesal -*Regla 15* o el plazo máximo de 90 días del art. 17.5 del Entendimiento para la Solución de Diferencias -ESD). EE UU es particularmente enfático con el “overreach” por parte del Órgano de Apelación. Igualmente, junto la UE y Japón cuestionan el papel distorsivo de las State Oriented Enterprises (SOE)¹⁸. Este punto tiene, **por un lado**, un reclamo de modificación al acuerdo de subvenciones, disciplinando la actividad de estos entes.¹⁹

¹⁶Curiosamente esto se planteó por primera vez en la negociación de la Rueda Uruguay del GATT en el Mid Term Review de Montreal, en 1988 y el desdoble entonces propugnado fue bloqueado por Argentina con el apoyo del Grupo Cairns. Le demandó a los países desarrollados 27 años hasta lograr en la CM 10 en 2015 quebrar esta modalidad de negociación (sobre el “early harvest” en la Ministerial de Nairobi ver Tempone , Eduardo (2016) “La Organización mundial del Comercio después de Nairobi” en *El Cronista Recuperado*.

¹⁷ Estos elementos son comunes a los papers de Canadá y la UE, si bien Canadá ha venido avanzado en la articulación de un *Action Plan*, que debe ser “pragmático”, “realista” e “inclusivo”, con un grupo de *likeminded* countries, en el que no participa Argentina y que tuvo encuentros de senior officials y otro a nivel ministerial en septiembre y octubre de 2018. Volviendo a reunirse en 2019.

¹⁸ Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan and the European Union, pág. 1 y Annexed Statement 1, 2018.

¹⁹ China ha negado enfáticamente el carácter distorsivo del Mercado de las SOE argumentando que la participación de las mismas en el total Imp./Exp. disminuyó del 42,5% en 2001 al 16,3% en 2017. Esto sin precisar que aun con una participación del 16,3 % el 53,4% del total de sus exportaciones NO está en manos de compañías privadas chinas. (Ver WT/GC/W/749 pág. 3 y 4)

Por otro un cuestionamiento a la interpretación restrictiva del concepto de “Public Body” por parte del Órgano de Apelación (artículo 1.1. (a) (1) del acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias - SCM).²⁰

A su vez EEUU, la UE y Japón comparten las preocupaciones respecto de China (fundamentalmente por el impacto en el Sistema Multilateral de Comercio de su condición de *Non Market Economy* y sus políticas en materia Propiedad Intelectual).

La Quad en conjunto, aunque con matices, cuestiona el actual esquema de Trato Especial y Diferenciado (SDT)²¹, en el entendido que países como China, Brasil o la India no pueden esperar el mismo tratamiento que países menos adelantados.

ii.- **China** ha abogado hasta ahora fuertemente por el mantenimiento del *statu quo* del multilateralismo, defendiendo el libre comercio, el principio NMF y el sistema de solución de controversias en su actual condición. No obstante, lo anterior, se ha acercado recientemente a la UE ofreciendo trabajar conjuntamente en algún ejercicio de ‘aggiornamiento’ de la OMC.²² El *statu quo* ha favorecido la expansión del comercio chino y la consolidación de esa economía como la plataforma exportadora de manufacturas por excelencia. En paralelo el principio NMF ha vuelto al centro de la discusión en materia de solución de controversias aun entre países en desarrollo.²³ Finalmente, la competencia tecnológica entre China y la trilateral EE UU/UE/Japón²⁴ tiene implicancias geopolíticas y estratégicas para los actores.

iii.- Los **Países en Desarrollo** (G33, G90 + China, Brasil e India) cuestionaban hasta la CM 11 en Buenos Aires los intentos de desdoblar la negociación (en multi y plurilateral) y hasta ahora se han abroquelado en sostener el ESD en su forma actual, apoyando fuertemente el desbloqueo del lanzamiento del proceso de selección de miembros del órgano de apelación. En términos generales manifiestan su frustración por el bloqueo de la negociación en agricultura –si bien con matices, ya que India e Indonesia condicionan avances en toda la negociación al

²⁰ El OA en *US – Countervailing duties (China)* WT/DS/379/AB restringió el concepto de “public body” a aquellas entidades que tienen una autoridad delegada para ejercer funciones gubernamentales, equiparando los conceptos de ‘*Governemet*’ y ‘*Public Body*’ a partir de definiciones del Proyecto de responsabilidad internacional de los estados de la ILC. Esto dejaba de lado elementos como la capacidad de control que el gobierno tiene sobre la entidad y la consiguiente posibilidad de regular su comportamiento con pautas que no sean las del Mercado (otorgando subvenciones). Si bien con posterioridad el OA en ‘*Hot Roll Carbon Steel*’, WT/DS/476/AB atemperó la interpretación y considero por ejemplo que la participación del gobierno en el paquete accionario de una empresa constituye “evidencia relevante” para concluir que se trata de un “public body”, tanto los EE UU como la UE consideran que esta interpretación del OA ha debilitado las disciplinas negociadas en el SCM de la Rueda Uruguay.

²¹ Trato Especial y Diferenciado para los Países en Desarrollo.

²² WT/GC/W/749, pág. 2

²³ *Indonesia – Safeguard on Certain Iron or Steel Products* (WT/DS 490, WT/DS 496)

²⁴ *Ibíd.* 5, Anexo 2

desbloqueo de los Public Stock Holding (PSH)- y son reticentes a los nuevos temas. Igualmente se presupone no tienen disposición a encarar un debate que pueda llevar a definiciones sobre su condición de países en desarrollo, o que pueda desembocar en graduaciones,²⁵ si bien algunos han flexibilizado su posición al menos de cara a futuros acuerdos.²⁶ Sin perjuicio de lo anterior, experimentan frustración por las pocas previsiones en materia SDT en los acuerdos²⁷ y por las interpretaciones restrictivas que el sistema de solución de diferencias ha hecho sobre las mismas²⁸

B.- Background de la discusión

i.- La OMC en su formato actual gobierna el sistema multilateral de comercio (SMC) emergente de la post segunda guerra mundial. El mismo ha sido elaborado con una premisa que asume la globalización como el único escenario posible para el desarrollo del comercio, en el que la integración de las cadenas de valor constituye el camino natural de evolución del capitalismo moderno, esto a partir de la teoría de las ventajas competitivas a nivel global (premisas del preámbulo de la OMC).

Este desarrollo requiere condiciones de competencia que permitan la movilidad transfronteriza de los factores de producción en un escenario global en el que las firmas transnacionales relocalizan la producción y toman decisiones de inversión conforme su evaluación de costos, esto a partir de la premisa teórica de que las economías de escala y la demandas del consumidor por la variedad de productos se constituyen en las variables determinantes de las decisiones. Esta conjunción en definitiva optimiza a escala global los beneficios del comercio. Esta premisa guió las ruedas de negociación en el GATT y tiene su expresión teórica en el Preámbulo de la OMC - que a diferencia del viejo GATT incorporó la dimensión del desarrollo sustentable.

ii.- La evolución de este proceso en el marco de una globalización acelerada generó consecuencias inesperadas para los arquitectos del sistema (EE UU, EU y Japón), en particular a partir de la adhesión de China a la OMC. Este hecho consolidó el surgimiento de China y de Asia en general, como polo de atracción de inversiones y consecuentemente como potencia exportadora, con una relocalización importante de la producción de las principales corporaciones transnacionales en el territorio de China.²⁹ Este fenómeno, entre otros, alteró la ecuación geopolítica de la relación de China con EE UU, impactando en el proceso de

²⁵ *Paper Unión Europea* WK 8329/2018 pág. 5 punto (a).

²⁶ Declaraciones de Brasil y Corea

²⁷ *Ibíd.*, la propuesta del punto (c) sobre SDT adicional puede ser de interés para determinados PED

²⁸ EC - Bed Linen WT/DS/141 sobre el AD o régimen automotriz de Brasil (Taxation) WT/DS/472 - 479

²⁹ La participación de las exportaciones de los Países en Desarrollo –incluida China- en las exportaciones globales pasaron del 33.9% en 1980 al 48% en 2015. La participación de las manufacturas en la canasta exportadora de los Países en Desarrollo pasó del 15% en 1965 al 27% en 1980 y salto al 83% en 1999. *Ibíd.* 12, págs. 9-11

globalización regulado principalmente por el esquema normativo de la OMC, generando los déficits comerciales y pérdidas de empleo de calidad en determinadas industrias en países desarrollados – así como una tendencia a la precarización laboral en el mundo en desarrollo- y una competencia por la supremacía tecnológica (disputa en materia de Propiedad Intelectual (IP) entre China y EEUU, UE y Japón).

Esta disputa en particular (IP), trasciende la esfera del comercio y tiene un componente geopolítico (supremacía estratégica en el ámbito regional – Asia y global).

Estas tensiones se han visto reflejadas en el SMC en la fragmentación de la negociación (estancamiento de Doha y abandono del “single undertaking”) y el surgimiento de un nuevo plurilateralismo “abierto”³⁰ (consolidado en la 11ava Conferencia Ministerial de Buenos Aires).

- Este conjunto de cambios determina que el foco de la negociación en la OMC se haya desplazado, pasando de la reducción de tarifas y barreras no arancelarias, a la incorporación de nuevas disciplinas –Propiedad Intelectual, inversiones, comercio digital – orientadas a ecualizar las condiciones de competencia; esto en un escenario global en el que el eje o la teoría de maximizar los beneficios del comercio “reaping de benefits of trade “ que guió la negociación de la Rueda Uruguay, ha sido desplazado – al menos en la visión de las corporaciones de los países de la Quad- por la generación de condiciones que permitan una reorganización de la estructura global de producción que incremente la participación o maximización del beneficio del factor capital.³¹
- Las condiciones sustantivas de desarrollo del capitalismo, en particular la revolución tecnológica, modificaron ³² desde la conclusión de la Rueda Uruguay las premisas de

³⁰Paper Bertelsmann Stiftung, págs. 35 y ss, punto 8.3

³¹ “Globalization Checkmated ? Political and Geopolitical Contradictions . Comming Home to Roost”. Thomas I. Palley. Political Economy Research Institute. University of Massachusetts. WorkingPaper Series 466, July 2018, pags. 17-18

³² Existe un muy fuerte debate en círculos del mundo desarrollado sobre las ventajas y/o desventajas del “free trade” tal como se ha venido instrumentado en el SMC y sus consecuencias, en términos de déficits comerciales e impacto en el mercado laboral. Una escuela de análisis atribuye la pérdida de empleo en el mundo desarrollado – fundamentalmente Estados Unidos - a la revolución tecnológica y sigue considerando al “free trade” un juego como win-win (Ver # 163 “The High Cost of America First: James Bacchus”, <http://www.howdowefixit.me/new-blog-3/thewillingworld>). Otra visión considera que la tendencia a la maximización del beneficio por parte del factor Capital, aun al costo de una menor productividad y mayor ineficiencia desde el punto de vista ambiental, es la que ha generado la relocalización de inversiones hacia China y otros Países en Desarrollo, generando los déficits comerciales –principalmente en Estados Unidos- y una pérdida de empleos de calidad en amplios sectores industriales del mundo desarrollado (Ver “Globalización Checkmated ? Political and Geopolitical Contradictions . Comming Home to Roost”. Thomas I.

planificación de negocios de las corporaciones, las que profundizaron sus plataformas de producción en determinados países en desarrollo (China y algunos asiáticos). El objetivo de maximizar beneficios para el factor capital apartándolo de la premisa que sostenía la teoría tradicional del comercio –*reaping the benefits of trade* en un escenario win/ win- altera los ejes del análisis y acerca la premisa del “free trade” a un juego de suma cero que puede afectar tanto a países desarrollados como en desarrollo.³³

Este escenario genera tensiones entre capital y trabajo en el mundo desarrollado, tensiones entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo por la participación en el comercio global – déficits comerciales-³⁴ y por la relación entre inversiones y propiedad intelectual. Esto último en un marco de estancamiento de la negociación en sectores de interés histórico para los países en desarrollo –proceso de reforma en la agricultura- y presiones para consolidar las ventajas comparativas del mundo desarrollado en temas como comercio electrónico.

iii.- La conclusión de la Rueda Uruguay fotografió el estado del arte en materia de SMC en el preámbulo de la OMC; la Rueda Doha intentó incorporar la dimensión del Desarrollo para hacer atractiva la negociación de nuevas disciplinas a los países en Desarrollo a cambio probablemente de profundizar el “unfinished bussuiness “de la Rueda Uruguay – la continuidad del proceso de reforma de la agricultura.

El escenario descrito en punto ii constituye el marco en el que se lanza este proceso de adaptación, reforma /aggiornamiento de la OMC.

Este ejercicio requerirá tratar no solo en qué términos se terminarán regulando los intercambios de bienes y servicios y el conjunto de las disciplinas (nuevas y viejas) en el siglo XXI, sino también como se negociará esa regulación.

La crisis de la metodología de negociación (abandono del “single undertaking”)³⁵ debilita la posibilidad de articular *trade off* atractivos para los países en desarrollo en relación a sus intereses históricos como la agricultura, que sigue siendo el “bulk” de sus canastas exportadoras.

Palley. Political Economy Research Institute. University of Massachusetts. Working Paper Series 466, July 2018

³³ Ibid anterior, Ver el concepto de “Barq economics” en Palley “*Globalization...*” punto 3.a pgs 5 y ss.

³⁴ Ver entrevista economista jefe FMI, en síntesis prensa internacional, Cancillería, 10/8/2018

³⁵ Ver nota al pie 16

III.-Debate sobre gobernanza global

- Este debate más amplio sobre la “gobernanza global” enmarca las discusiones en el G 20 y una de las manifestaciones de ese debate a nivel de instrumentos de “gobernanza” se plantea en Ginebra con el proceso de reforma/aggiornamento/adaptación de la OMC.
- La expresión técnica de la creación de esta nueva arquitectura comienza a manifestarse en los documentos circulados.
- El bloqueo del proceso de selección de los miembros del órgano de Apelación no es sino un síntoma de este problema más complejo.
- El síntoma - *bloqueo* del proceso de selección- *difícilmente desaparecerá si no se lanza un ejercicio de reflexión y se alcanza un acuerdo político sobre estas cuestiones.*
- *La reflexión de fondo es inevitable*, la CM 11 puso los temas sobre la mesa, en Ginebra se presentaron los primeros documentos y en el centro de cada reunión del G 20 (Finanzas, Agricultura, etc.) el tema se plantea a nivel político.

A.- Perspectiva Argentina/Asociaciones de intereses

Los siguientes comentarios hacen solo referencia al proceso OMC en Ginebra, si bien constituyen insumos en el debate.

i.- Agricultura

Argentina ha defendido el multilateralismo como el mejor instrumento de inserción y defensa de sus intereses en el comercio internacional. Esta posición parte del hecho de que sus ventajas competitivas históricas (las asociadas a la producción agropecuaria) encuentran su mejor escenario de crecimiento en un mercado global en donde la supresión de las subvenciones a la exportación, la disminución de los aranceles a la importación (incluidos los picos tarifarios), la conversión en aranceles de las restricciones cuantitativas y otras medidas en frontera - su eliminación progresiva y la disminución de la ayuda interna, conjugado con el disciplinamiento de las medidas fitosanitarias se constituyen en la mejor opción de largo plazo. La perspectiva de un mercado global sin restricciones para los productos agropecuarios, en donde la competencia se base en la dotación de factores naturales con que cuenta el agro nacional constituye el escenario donde se maximiza nuestra ventaja natural.

El Mercosur, los países del Grupo Cairns, los Países en Desarrollo en general – con matices los del G 33 y EE UU parcialmente, se alienan en mayor o menor medida con algunos de estos intereses

- Ahora bien, los documentos presentados no hacen mención a esta pieza clave de los intereses argentinos. Solo indirectamente al mencionar la necesidad de disciplinar los

subsidios³⁶, conceptos que, si bien están referidos a productos industriales que podrían no estar claramente cubiertos en las actuales disciplinas, eventualmente podrían argumentarse como condicionantes de los derechos a las exportaciones (DET) y sus diferenciales en la cadena de valor agropecuaria (caso Biodiesel, o DET en cueros y pieles bovinas³⁷)

- En adición la profundización de esquemas bilaterales en materia de comercio agrícola (eventuales contenidos de la *Fase 1* del potencial acuerdo China-EE UU) impactan en las ya difíciles perspectivas de avanzar en el proceso de reforma de la agricultura a nivel global, condicionando la agenda histórica de productores eficientes como los del Grupo Cairns.

ii.- NAMA (aranceles industriales)

La posición defensiva en la negociación no es más que el reflejo del proceso de industrialización argentino. En este punto compartimos con países en desarrollo (Brics) Brasil, Sudáfrica, India una posición defensiva. Las fórmulas de reducción planteadas en la negociación (formula Suiza, etc.) no contemplan los intereses argentinos. A su vez en materia de defensa comercial³⁸, fundamentalmente anti-dumping, sostenemos una posición “menos crítica” en relación al manejo de esos instrumentos. Esta posición deviene de la necesidad de preservar margen de maniobra frente a la competencia desleal de determinados orígenes que comprende a socios comerciales relevantes.³⁹ Esto, sin perjuicio de que nuestras exportaciones confronten problemas puntuales como en el caso del Biodiesel en la Unión Europea y los Estados Unidos.

iii.- SERVICIOS

La Argentina no ha sido un país “demandeur” en servicios si bien se exploró acercarse a la iniciativa TiSA. En adición los compromisos asumidos en la Rueda Uruguay ubican a la Argentina como un país con perfil y compromisos más cercanos, en algunos sectores, a los países desarrollados demandantes en la negociación.

Puntualmente nuestra demanda ha estado enfocada a servicios del conocimiento o servicios transfronterizos provistos electrónicamente (accounting, etc.). Por otra parte, hay sectores con reservas de mercado - servicios satelitales u otros no comprometidos como servicios marítimos. Las compras gubernamentales no están reguladas por el acuerdo, ahí podríamos tener intereses defensivos. De hecho, la apertura del sector de transporte marítimo se ha constituido

³⁶ WK 8329/2018 INIT –**papel de la UE**, punto(I.A I) (*rebutable presumption*) o iii (*subsidies contingent upon use domestic*).**Joint Statement** EE UU,UE y Japon Annex Statement 1 punto 3 “*more effective subsidy rules*” “*the most harmful type of subsidies should be prohibited* “.Paper **BertelsmannStiftung**, punto 7 pág.23 “*Fiscal measures that promote exports or state aids (subsidies) that promote competition*”

³⁷EU – Biodiesel WT/DS/473 o Argentine – Bovine HidesWT/DS/155

³⁸En el universo de productos industriales,

³⁹FuenteCNCE informe anual.

en un elemento central en la negociación UE/Mercosur en función de las pretensiones de apertura del bloque europeo. En cualquier caso, se requiere un mapeo preciso del sector que sirva para cuantificar los intereses en juego y/o potenciales ganancias.

- Los documentos circulados hacen mención a los servicios, fundamentalmente asociados al comercio digital. Conceptualmente critican la poca ambición de la Rueda Doha en materia de servicios y le atribuyen al hecho de haber puesto la discusión de acceso al mercado en productos agrícolas y NAMA en un primer plano, el haber generado un desincentivo a las empresas de los países desarrollados para presionar por una conclusión de la Rueda Doha.⁴⁰
- Asimismo, el documento resalta que más allá de la moratoria a la tasación de las transmisiones electrónicas muy poco se ha hecho en materia de regulación doméstica. Igualmente señala un promedio mayor de restricciones en materia de comercio digital entre las economías emergentes, frente al promedio de las economías de la OCDE. Finalmente lista los 10 países “mas restrictivos” en materia regulatoria.⁴¹

iv.- Propiedad Intelectual

Históricamente nos hemos opuesto a cualquier interpretación de los acuerdos que puedan imponer una obligación “Trips Plus” y hemos negociado con EE UU por mas de tres años un acuerdo bajo el ámbito de solución de controversias que se plasmó en una modificación de la Ley de Patentes por parte del Congreso Argentino en el 2003 y el reconocimiento de EE UU, en una notificación multilateralizada en la OMC, de la consistencia de nuestra legislación con el acuerdo Trips⁴².

- Los documentos de referencia hasta ahora presentados, colocan en el centro de la discusión las políticas de transferencia de tecnología de China y comprometen a los gobiernos a coordinar esfuerzos para impedir que se imponga a las empresas extranjeras que operan en ese país la obligación de transferir tecnología en términos que no sean los de mercado⁴³. Igualmente prevén recurrir al Entendimiento de Solución de Diferencias.⁴⁴

⁴⁰Paper *Bertelsmann Stiftung*, nota al pie 16

⁴¹*Ibid.*, punto 5.3 pags. 19 y 20

⁴² WT/DS171/3, WT/DS196/4, IP/D/18/Add.1 y IP/D/22/Add.1

⁴³Joint Statement EE UU, UE y Japón Annex Statement 2

⁴⁴ De hecho, EE UU, Japón, UE, Emiratos Árabes, Ucrania, etc. le han solicitado consultas a China bajo el ESD

v. Entendimiento para la Solución de Diferencias (DSU)

El sistema de Solución de Diferencias y más específicamente el Órgano de Apelación han estado en el centro y origen de este debate. O más precisamente los agravios de los EE UU con el sistema se consolidaron en la actual situación de bloqueo del proceso de selección de miembros del OA.

Los cuestionamientos de EE UU son de procedimiento (plazo máximo de 90 días del art. 17.5 para la circulación de los informes del O.A. y Regla 15 de los procedimientos de trabajo) y sustantivos (artículo 17.6 ii del AD, valor de los precedentes, advisory opinions, revisión de hechos por parte del OA, valor de los informes como precedentes y overreach (imposición de obligaciones no contenidas en los acuerdos).

La distinta naturaleza de los temas determina que la membrecía comparta en mayor o menor medida algunos de los cuestionamientos. Hasta el momento las posiciones se presentaban polarizadas y el bloqueo inamovible.

- Los documentos circulados reconocen el problema, con mucho mayor detalle la propuesta del Consejo a los estados de la UE y el informe *Bertelsmann Stiftung*, en términos mas generales el *Action Plan* de Canadá.
- Los documentos desdoblán la discusión, al tratar en primer lugar las cuestiones de procedimiento (art. 17.5 del ESD y *Regla 15*). Esto en el entendido que una respuesta a estas inquietudes podría destrabar el lanzamiento del proceso de selección de los miembros del OA y quitar presión al sistema. Hasta el momento esta expectativa no se materializó, es más, de hecho, la Comisión evaluaría pedir mandato a los Ministros de Comercio para negociar con China un acuerdo que contemple un mecanismo ad-hoc de solución de controversias.⁴⁵

B.- Posible Posicionamiento

Los **trade off** particulares de Argentina y su articulación en el marco mas amplio de la posición de los distintos grupos podrán elaborarse conforme se decanten las propuestas y se avance en el debate, en cualquier caso :

- La Argentina (y muchos países en desarrollo) pagaron un precio en la rueda Uruguay por consolidar sus tarifas industriales y se comprometieron en disciplinas en materia de Propiedad Intelectual y TRIMs⁴⁶. **Lo hicieron en el entendido que la Agricultura quedaba disciplinada en la OMC y el proceso de**

⁴⁵ Ver “EU mulls WTO court without America” Politico (US) por Jakob Hanke, 20/11/2019

⁴⁶ Acuerdo sobre Inversiones Relacionadas con el Comercio.

reforma continuaba. Como mínimo la incorporación de nuevas disciplinas (extensión de la moratoria en comercio digital, avanzar en presunciones en materia de subvenciones industriales **requieren compromisos sobre el avance en el proceso de reforma de la agricultura (artículo 20 del Acuerdo sobre la Agricultura - AG) y como mínimo un espejamiento de eventuales mayores disciplinas en productos industriales junto con avances en agricultura.** Esta es una forma de incorporar la dimensión del desarrollo, probablemente aggiornada con elementos nuevos – cadenas de valor agrícolas identificadas como insumo de trabajo en las reuniones del G 20 - pero sin perder la perspectiva de que la consolidación de las obligaciones en la Rueda Uruguay fue asimétrica.

- El actual escenario es similar al de *Bretton Woods* que dio origen al GATT, los desafíos también son parecidos a los de los años 80 cuando proliferaban medidas unilaterales entre los miembros de la OCDE ⁴⁷.
- De hecho, ya hay un diálogo en el grupo de *Ottawa*⁴⁸, en el que participan México, Brasil y Chile,⁴⁹ foro en el que, entre otros, se intenta esbozar la arquitectura de un futuro sistema multilateral de comercio reformado. Ese debate lejos de agotarse continúa en agenda y se viene acelerado frente a la profundización de la crisis en la OMC. ^{50 51}

Instrumentalmente se requiere profundizar los contactos con los miembros de la Quad, expresar el reconocimiento sobre la existencia de estos problemas en instancias formales e informales (OSD, Consejo General), manifestar la voluntad de involucrarse, profundizar las líneas de acción y los intercambios con los BRICs y otros grupos de países (Cairns), sin renunciar a ningún margen de maniobra. Así como recuperar espacio en los escenarios de negociación de Ginebra, aprovechando la experiencia pasada como miembro del GATT, el papel activo en la Rueda Uruguay y en el G 20, dado la relevancia de los intereses en juego, particularmente en agricultura, subsidios a la pesca, propiedad intelectual, aranceles industriales y comercio digital.

⁴⁷ Paper *Bertelsmann Stiftung*, punto 8.1 pág. 30

⁴⁸ Relativo al *Action Plan* de Canadá.

⁴⁹ *Inside Us Trade* del 3/8/2018 indica que los países invitados por Canadá a la Mini Ministerial de octubre de 2018 (y sucesivas) fueron: *Australia, Brasil, Chile, la Unión Europea, Japón, Kenia, México, Nueva Zelandia, Noruega, Singapur y Suiza* .

⁵⁰ Ver intervención del Director General Adjunto de la OMC, Alan Wolf, en el *Center for China and Globalization*, Beijing, 20/11/19 https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/ddgaw_20nov19_e.htm

⁵¹ Ver BAE 25/11/2019 <https://www.baenegocios.com/economia-finanzas/Agoniza-el-tribunal-maximo-de-OMC-y-la-UE-busca-armar-un-sistema-de-arbitraje-20191124-0021.html>