



Universidad de San Andrés

Departamento de Ciencias Sociales

Maestría en Política y Economía Internacionales

**EL BLOQUEO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES
MULTILATERALES EN LA OMC: LA CONFERENCIA
MINISTERIAL DE BUENOS AIRES**

Tesista: Maria Laura Sluga.

Tutora: Julieta Zelicovich.

Agosto 2020, Buenos Aires, Argentina

EL BLOQUEO DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES EN LA OMC: LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE BUENOS AIRES



Tesista: Maria Laura Sluga.

Tutora: Julieta Zelicovich.

Maestría en Política y Economía Internacionales.

Agosto 2020, Buenos Aires, Argentina.

ÍNDICE

CAPÍTULO I: PILARES DE LA INVESTIGACIÓN

- a. Introducción
- b. Revisión de la literatura
- c. Hipótesis
- d. Marco teórico
- e. Metodología

CAPÍTULO II: CASO DE ESTUDIO BAJO ANÁLISIS

- a. La Onceava Conferencia Ministerial de la OMC: ¿qué pasó en Buenos Aires?

CAPÍTULO III: CAUSAS DEL BLOQUEO

- a. Test de inferencia causal. El bloqueo de Buenos Aires se explica por:
 1. ... el proceso de toma de decisiones – **Hipótesis 1A.**
 2. ... la división de posturas en torno a la Ronda de Doha - **Hipótesis 1B.**
 3. ... la vacancia de liderazgo norteamericano - **Hipótesis 2A.**
 4. ... la emergencia de nuevas potencias - **Hipótesis 2B.**
- b. Una breve revisión histórica.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

- a. Una organización rígida en un contexto hostil.

ANEXO:

- a. Tabla 1: Propuestas sobre temas de agricultura en la Onceava Conferencia Ministerial.
- b. Tabla 2: Descripción de grupos de negociación en agricultura de la OMC.
- c. Tabla 3: Test de hipótesis A.
- d. Tabla 4: Test de hipótesis B.

CAPÍTULO I: PILARES DE LA INVESTIGACIÓN

a. Introducción

La Conferencia Ministerial es el principal órgano de toma de decisiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En ella, ministros de comercio y otros altos funcionarios de los 164 países miembros se reúnen cada dos años para negociar la adopción de decisiones sobre cuestiones dentro del ámbito de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales que forman parte de esta organización.

Las Conferencias Ministeriales celebradas en Bali (2013) y Nairobi (2015) alcanzaron importantes resultados en áreas significativas para el comercio internacional, luego de años sin avances en ese ámbito.

La Novena Conferencia Ministerial de Bali culminó con la negociación del Acuerdo de Facilitación del Comercio, siendo éste el primer conjunto completo de normas comerciales que aprobó la OMC desde su creación en 1995. Roberto Azevêdo, director general, declaró que la OMC logró resultados por primera vez en su historia, fortaleciendo la organización y dando impulso al multilateralismo (Organización Mundial de Comercio 2013).

En 2015, los ministros acordaron en Nairobi la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agrícolas, entre otras importantes decisiones. Según Roberto Azevêdo, se trató del *resultado más relevante en el ámbito de la agricultura* en los 20 años de historia de la organización. Efectivamente, la propia OMC calificó al conjunto de decisiones ministeriales abordadas como un *acuerdo histórico* que redundaría en beneficio del mundo entero y, fundamentalmente, de los países más pobres (Organización Mundial del Comercio 2015, párr. 1).

Esta sucesión de avances en la liberalización del comercio no tuvo continuidad en la Onceava Conferencia Ministerial, celebrada del 10 al 13 de diciembre de 2017, en Buenos Aires, Argentina. El principal resultado de Buenos Aires fue una Decisión Ministerial declarativa en la que los países se comprometieron a seguir negociando para alcanzar un *eventual acuerdo* en materia de subvenciones a la pesca durante la próxima Conferencia Ministerial.¹ Vale aclarar que las expectativas previas eran mayoritariamente favorables a la conclusión de un acuerdo bastante más ambicioso sobre la temática en Buenos Aires. Principalmente, considerando que, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la Organización de las Naciones Unidas le había otorgado a la OMC el mandato de negociar la prohibición de los subsidios a la pesca entendiendo que éstos contribuyen a la sobrecapacidad, la sobrepesca y la pesca ilegal.² De esta forma, preocupaciones vinculadas a la preservación de los recursos se sumaron a la consideración sobre las distorsiones a la competencia que generan los subsidios. Otro motivo por el cual se esperaba un acuerdo era el especial

¹ “(...) los Miembros convienen en seguir participando de modo constructivo en las negociaciones sobre las subvenciones a la pesca, con miras a adoptar, de aquí a la Conferencia Ministerial de 2019, un acuerdo sobre disciplinas amplias y eficaces que prohíban ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la sobrecapacidad y la sobrepesca, y eliminen las subvenciones que contribuyen a la pesca INDNR (...). Ver “Decisión Ministerial sobre Subvenciones a la Pesca”, 18 de diciembre de 2017, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc11_s/mc11_s.htm

² “By 2020, prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing and least developed countries should be an integral part of the World Trade Organization fisheries subsidies negotiation”. Ver Objetivo 14 y Meta 14.6 en Naciones Unidas, “Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, 21 de octubre de 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&lang=E.

interés del país anfitrión para avanzar en estas negociaciones dado que se ve severamente afectado por la pesca ilegal en su territorio. Más aún, Argentina es parte de una coalición dentro de la OMC autodenominada “Amigos de los Peces” que promueve la limitación y eliminación de las subvenciones pesqueras, al tiempo que busca mantener y recuperar los recursos ictícolas.³ En ese sentido, el gobierno argentino había, incluso, presentado una propuesta en conjunto con otros países latinoamericanos (TN/RL/GEN/187).

La academia ha considerado que las negociaciones fracasan cuando los negociadores no son capaces de alcanzar el consenso general (Evenett, 2003:11), el cual se plasma en la Declaración Ministerial que pone fin a la Conferencia. Ahora bien, el encuentro de Buenos Aires terminó sin Declaración Ministerial consensuada. En su defecto, la presidenta de la Undécima Conferencia Ministerial Susana Malcorra, cerró la sesión de clausura con una declaración en la que brindó un resumen de las negociaciones con la aclaración expresa de que lo hacía bajo su responsabilidad. Esto ocurrió a pesar de los esfuerzos del país anfitrión, que dio comienzo al encuentro con una declaración explícita de apoyo al sistema multilateral de comercio, al multilateralismo y al rol de la OMC, firmada por los presidentes de varios países de Latinoamérica.

El fracaso de las negociaciones fue reconocido por las propias autoridades del encuentro. Roberto Azevêdo admitió en la sesión de clausura que los miembros no lograron generar acuerdos generales sustantivos y que el resultado fue decepcionante (Organización Mundial de Comercio 2017, párr. 3 y 8). En ese marco, Susana Malcorra reconoció que no se alcanzaron suficientes consensos y destacó como logro el hecho de haber evitado el derrumbamiento del sistema confirmando que *hay vida después de Buenos Aires* (Organización Mundial de Comercio 2017, párr. 10 y 29).

La academia ya ha comenzado a proponer algunas hipótesis para intentar explicar el bloqueo de las negociaciones en Buenos Aires. Sin embargo, debido a lo reciente del fenómeno aún no se han investigado a fondo las causas que podrían haber contribuido a este desenlace.

Por ese motivo, el presente trabajo busca contribuir a la literatura existente sobre las negociaciones en la OMC con un análisis en profundidad de los resultados de la Onceava Conferencia Ministerial.

A lo largo del trabajo, se buscará responder a la pregunta acerca de cuáles fueron los factores que contribuyeron al bloqueo de las negociaciones de la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires. El objetivo principal será identificar los factores internos y externos que influyeron en su bloqueo y en la imposibilidad de arribar a una Decisión Ministerial por parte de los países miembros. Por ello, se indagará sobre los posibles efectos del contexto internacional, de la dinámica interna de la organización y de la agenda de temas negociados en el resultado de las negociaciones. Finalmente, el trabajo examinará cómo los factores externos e internos se conjugaron para dar lugar a este desenlace.

El estudio de la Onceava Conferencia Ministerial es relevante para la mayor comprensión de la dinámica de las negociaciones internacionales y los factores que contribuyen al éxito o fracaso de sus resultados. El caso de Buenos Aires se torna particularmente interesante dado que representó un cambio en relación a las ministeriales anteriores, donde sí hubo avances en las negociaciones. El

³ Conformado por Argentina, Australia, Chile, Colombia, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Pakistán, Perú, Filipinas y los EEUU, entre otros Estados. Ver el informe sobre la Conferencia Ministerial de la OMC en Hong Kong (2005) disponible en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/brief_s/brief08_s.htm. Estos Estados comenzaron a aunar sus esfuerzos como resultado del fracaso de la “Reunión Ministerial de la CMO en Seattle en 1999 Ver http://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/wwf_fishsubs_e.pdf consulta el 09/01/2012)

contexto actual, caracterizado por las crecientes críticas a la globalización y la integración económica, la puesta en cuestión de la OMC y la amenaza de una guerra comercial aumenta la necesidad de mejorar nuestra comprensión sobre la dinámica negociadora en la organización.

b. Revisión de la literatura

La literatura ha analizado el resultado de las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la OMC tanto a partir de variables externas, vinculadas al contexto internacional, como a variables internas, relacionadas con la dinámica intrínseca de las negociaciones y los mecanismos de toma de decisiones (Zelicovich, 2017:138).

En relación a las variables internas, muchos autores han señalado que el proceso de toma de decisiones de la OMC, el cual combina la regla del consenso como procedimiento formal con el ejercicio real del poder, ha agotado su eficacia (Bouzas y Zelicovich, 2014:970).

Richard H. Steinberg ha investigado cómo funciona el mecanismo de toma de decisiones de la OMC en la práctica de acuerdo a dos enfoques teóricos: la negociación basada en el poder y la negociación basada en el cumplimiento de la ley. La negociación basada en el poder es tal que las decisiones reflejan los intereses de los actores más poderosos del sistema. En las negociaciones basadas en la ley, las decisiones se toman por consenso y los negociadores buscan una solución que sea eficiente en términos de Pareto, es decir, que no coloque a ninguno de ellos en una situación peor que la previa al acuerdo alcanzado (Steinberg, 2002:343).

Desde una postura realista, Steinberg concluye que los procedimientos basados en el consenso y la igualdad soberana constituyen “ficciones” para legitimar los acuerdos alcanzados en la OMC frente a las audiencias internas y externas. En efecto, la regla del consenso se mantiene debido a que otros mecanismos intervienen para asegurar que las decisiones reflejen las relaciones de poder subyacentes. Sin embargo, el uso del poder del más fuerte de forma reiterada y evidente ha terminado socavando la legitimidad de la organización y afectando la efectividad de las negociaciones multilaterales que en ella tienen lugar (Steinberg, 2002:342).

En ese sentido, Richard Blackhurst explica que en la OMC las decisiones se toman en el llamado “cuarto verde” entre un número limitado de países de acuerdo a un modelo que describe como de círculos concéntricos. Este modelo comenzó en la época del GATT cuando la mayoría de los países en vías de desarrollo no estaban interesados en participar activamente en sus discusiones. Cuando más países mostraron interés en participar de la toma de decisiones, el modelo de círculos concéntricos se transformó en la forma *de facto* de lidiar con la dificultad práctica de negociar con tantos actores al mismo tiempo. Sin embargo, lo que una vez fue un procedimiento eficiente, comenzó a ser cada vez más criticado por los países excluidos del “cuarto verde”. El autor indica que este modelo tiene dos problemas fundamentales: la percepción de falta de transparencia, con sus consecuentes efectos en la legitimidad de las decisiones, y el desafío práctico de concebir una nueva forma de tomar decisiones de una forma eficiente que a la vez incluya a un mayor número de miembros (Blackhurst, 2002:7).

Otro factor que ha sido señalado por la literatura como un obstáculo para el avance de las negociaciones es la regla del *single undertaking*, por la cual, ningún tema se considera acordado hasta que todos los temas estén acordados. Autores como Susan C. Schwab indican que esta regla, pensada para que los países acepten realizar algunas concesiones en determinado sector a cambio de obtener ganancias en otros, tiene el efecto práctico de trabar las negociaciones ya que se le otorga a todos los

actores poder de veto sobre los posibles acuerdos (Schwab, 2011:111).

Otro conjunto de autores señala que la toma de decisiones por consenso genera incentivos para la formación de coaliciones cuyo efecto positivo es el de ordenar y simplificar las discusiones (Hopmann, 1995:39). La negociación en coaliciones le permite a los estados más débiles aumentar su poder negociador amenazando con bloquear la formación de consensos y generando en los países más poderosos el incentivo de realizar mayores concesiones (Narlikar, 2005:2).

En la Conferencia Ministerial de Cancún una serie de coaliciones conformadas por países en vías de desarrollo⁴ y también por países de diverso grado de desarrollo⁵ se opusieron a la inclusión de los llamados “Temas de Singapur” e impidieron el alcance de un acuerdo general entre los miembros de la organización. En este marco, Richard Baldwin indica que, en la práctica, los miembros de la OMC han tendido a formar coaliciones defensivas (destinadas a prevenir un mayor acceso a sus mercados) antes que ofensivas (orientadas a conseguir un mayor acceso a mercados foráneos) (Baldwin, 2016:106).

Si bien la negociación en coaliciones ya ocurría en el marco del GATT, Patel resalta su nivel de proliferación e institucionalización desde la creación de la OMC. El autor indica que, si bien este fenómeno ha contribuido a mejorar la participación de los países en vías en desarrollo, disminuyó también la posibilidad de alcanzar consensos generales (Patel, 2007:2).

De acuerdo a Diana Tussie y Néstor Stancanelli, el aumento del poder negociador por parte de los países en desarrollo a través de múltiples coaliciones fue la característica saliente de la Ronda de Doha y el proceso de negociación se modificó conforme con esa nueva configuración de poder. En consecuencia, los actores tradicionales perdieron eficacia y las potencias emergentes adquirieron creciente protagonismo e incidencia en la toma de decisiones (Tussie y Stancanelli, 2006:75).

Una parte de la literatura entiende que la división entre países desarrollados y en vías de desarrollo en las negociaciones en materia agrícola -pendientes desde la Ronda de Doha- dificulta la formación de consensos. Para autores como Susan C. Schwab, esta divergencia explica en parte el estancamiento de las negociaciones comerciales en la OMC (Schwab, 2011:105).

Para comprender el fracaso de la Mini Ministerial de Ginebra en 2016, Martín Khor enfatiza los contrastes entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo por la falta de acuerdos sobre el recorte de tarifas y subsidios al sector agrícola. Para Martín Khor, la negativa de los países desarrollados a hacer mayores concesiones induce a la formación de coaliciones de bloqueo por parte de los Estados más pequeños (Khor, 2006:3143).

Un grupo de autores alerta sobre los riesgos de que la mayoría de los miembros de la organización estén insatisfechos por la falta de avances en los temas que más les preocupan. Si la mayoría de los miembros de una organización tienen fuerte interés en un tema que no es incluido en la agenda, es muy probable que esos miembros se nieguen a prestar su consenso sobre otras problemáticas (Bernal, 1999:72).

Nicholas Bayne indica que, para que la organización continúe siendo relevante, es necesario que adopte una nueva agenda acorde a los grandes cambios que ha atravesado la economía desde la

⁴ Entre ellos podemos mencionar: The Like-Minded Group, The African Group, el grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), el grupo de países menos desarrollados y las Economías Pequeñas y Vulnerables.

⁵ Adicionalmente, se conformaron grupos, como el G20 y el G33, que reunían a países de diverso grado de desarrollo cuyo denominador común fue la oposición a la propuesta de Estados Unidos en agricultura y su interés en liberalizar el comercio de estos bienes.

creación del GATT en 1947 (Bayne, 2000:148).

A su vez, para algunos autores el futuro de las negociaciones comerciales multilaterales depende en gran medida de la resolución que tendrán los temas con mandato negociador desde la Ronda de Doha (Vangrasstek, 2013: 503).

Además de las variables internas mencionadas, otra parte de la literatura advierte que los resultados de una negociación no pueden ser adecuadamente explicados sin examinar la relación entre dicha negociación y su contexto, que está dado por los hechos y circunstancias que la rodean (Crump, 2011:198). La mayoría de estos autores escribe desde una concepción realista de las relaciones internacionales, entendiendo que las decisiones adoptadas en el sistema internacional reflejan, en última instancia, las relaciones de poder subyacentes entre los estados que lo conforman (Morgenthau, 1940: 275).

En ese marco, esta vertiente de autores indica que las negociaciones en el marco de la OMC ocurren “a la sombra del poder” por lo que mecanismos subyacentes a los procedimientos formales permiten que los acuerdos alcanzados reflejen en última instancia las preferencias de las principales economías (Steinberg, 2002:346). Dado que las negociaciones comerciales toman la forma de compromisos o amenazas de apertura o cierre de mercados, los países desarrollados con economías más avanzadas y mercados más grandes tienen mayor poder persuasivo que los estados más pequeños o menos desarrollados (Steinberg, 2002:347).

Algunos investigadores subrayan los cambios en las relaciones de poder desde la creación de la organización y la necesidad de que la OMC se adapte a ellos para mantenerse vigente, fundamentalmente considerando la emergencia de nuevas potencias y la declinación de los otrora poderes hegemónicos. En consecuencia, alertan que, si las demandas de los países en vías de desarrollo, que cada vez participan más en la producción, el comercio y las inversiones globales no son tenidas en cuenta en la OMC, la organización continuará perdiendo legitimidad y relevancia (Steger, 2009:3).

En ese marco, autores como Bellmann, Hepburn y Wilke explican los desafíos que enfrenta el comercio mundial y la parálisis de la OMC posterior a la Ronda de Doha a partir de las tensiones que genera el surgimiento de potencias emergentes, como China, India o Brasil, frente al declive relativo de los poderes económicos tradicionales (Bellmann, Hepburn y Wilke, 2012).

Otra vertiente de la literatura se encuadra en las premisas de la teoría de la estabilidad hegemónica, según la cual, un régimen internacional no puede ser eficaz sin la existencia de un hegemón cuyo liderazgo haga factible la cooperación internacional (Gilpin, 2001).

En esa línea, un análisis reciente de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires identifica a la vacancia de liderazgo en la OMC como una de las causas que dificultan la tarea de avanzar en la liberalización del comercio (Bacchus 2018:2). En efecto, Donald Trump, presidente de Estados Unidos de América, prefiere el unilateralismo al multilateralismo y ha adoptado una retórica y una política comercial nacionalista y proteccionista, dejando vacante su rol de liderazgo en la OMC como principal referente de la liberalización del comercio (Kuo 2018). En esa línea, Richard L. Bernal ya había identificado al rol de Estados Unidos bajo la administración de Clinton como una de las causas del fracaso de Seattle, dado que su política doméstica tenía otras prioridades en ese momento y no ejerció su poder de liderazgo durante las negociaciones (Bernal, 1999:62).

Las crecientes dificultades para lograr acuerdos en la OMC, han inducido a los países a negociar en otros foros y a nivel regional. Bhagarti Lal Das alerta sobre los riesgos de que continúen proliferando los acuerdos regionales, o “Mini OMC”. Según el autor, los países desarrollados logran en ellos mayores beneficios a cambio de menores concesiones de las que deberían hacer en el marco de la OMC. Además, su difusión está causando la erosión del sistema multilateral del comercio y afectando seriamente el principio de nación más favorecida (Lal Das, 2005:466). De acuerdo a Richard Baldwin, la erosión de la centralidad de la OMC en el comercio global continuará profundizándose en el tiempo. La fragmentación y la exclusión, en contraposición con el multilateralismo, son los resultados más probables de la proliferación de las cadenas globales de valor cuya regulación necesitará de una nueva organización (OMC 2.0) ya que la OMC, tal como está constituida en la actualidad, no sería capaz de afrontar la tarea (Baldwin, 2012:20).

Como se ha visto, la literatura revisada ha identificado diversas variables internas y externas que podrían explicar los resultados de las negociaciones comerciales multilaterales en las diversas Conferencias Ministeriales que celebró la OMC desde su creación en 1995. Sin embargo, las conclusiones abordadas en estos estudios aún no fueron puestas a prueba en la Onceava Conferencia Ministerial.

Más aún, la diversas de explicaciones que se han utilizado para la comprensión del mismo fenómeno no se agotan en sí mismas, sino que dan cuenta de la complejidad de un objeto de análisis multicausal que requiere la consideración de variables de diversa índole para su mayor entendimiento.

La falta de consenso en la literatura sobre una causa necesaria y suficiente que pueda explicar comprensivamente un fenómeno progresivo en el tiempo, como es el caso de las negociaciones comerciales multilaterales, se entiende también por su naturaleza evolutiva y permeable a un contexto igualmente dinámico.

El presente trabajo busca realizar un nuevo aporte al debate para comprender el desenlace de las negociaciones en la OMC a partir del estudio de los resultados obtenidos en Buenos Aires. De la ausencia de un diagnóstico compartido en la literatura, se desprende la necesidad de considerar la complejidad, multicausalidad y constante evolución del fenómeno como parte esencial del análisis. Esto implica la inclusión de variables de diversa índole y el abandono de la pretensión de encontrar una única causa o causa principal que pueda simplificar su explicación.

c. Hipótesis

A lo largo de estas páginas, se pondrán a prueba algunas de las variables que ha utilizado la literatura para explicar el resultado de las negociaciones internacionales en la OMC para un nuevo caso: la Onceava Conferencia Ministerial realizada en Buenos Aires

De esta manera, se testeará el poder explicativo de las siguientes hipótesis en el caso de Buenos Aires:

Hipótesis 1. El proceso de toma de decisiones y la división rígida de posturas en torno a la resolución de las negociaciones en agricultura con mandato desde la Ronda de Doha impidieron el alcance de un acuerdo consensuado durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires.

Hipótesis 2. La vacancia de liderazgo que tradicionalmente ejercía Estados Unidos en la Organización Mundial del Comercio y la evolución en las relaciones de poder que dio lugar al surgimiento de nuevas potencias con intereses divergentes y peso propio para bloquear las negociaciones impidieron el alcance de un acuerdo consensuado durante la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.

Las hipótesis A y B no son excluyentes y, por lo tanto, podrían probarse conjuntamente y brindar, cada una de ellas, una explicación complementaria del fenómeno bajo análisis. Adicionalmente, es factible que, si bien más de una contribuya al entendimiento del bloqueo, alguna de ellas tenga un valor explicativo más alto que la otra.

d. Marco teórico

La revisión de la literatura da cuenta de la multicausalidad del fenómeno de interés, cuyo abordaje complejo requiere la consideración de diversas variables que aportan en distinto grado a su mayor entendimiento, sin ser ninguna de ellas suficiente en sí misma.

A grandes rasgos, hemos podido distinguir entre autores que centran su análisis en variables internas a la organización y otros que recurren a variables externas vinculadas al contexto en que tienen lugar las negociaciones. Nuestro análisis tomará ambas visiones teóricas para evaluar de manera integral su influencia en el bloqueo de la Onceava Conferencia Ministerial.

A los fines de este trabajo, resulta relevante distinguir dos vertientes de la literatura que centran su análisis en variables internas. La primera se enmarca en una visión institucionalista de las relaciones internacionales, mientras que la segunda deriva de un análisis constructivista o ideológico-cognoscitivo.

Como se indicó en el apartado anterior, gran parte de la literatura revisada ha señalado que el procedimiento de toma de decisiones por consenso, la formación de coaliciones y la regla de *single-undertaking* explican el estancamiento de las negociaciones en la OMC (Low, 2011; Patel, 2007).

Las explicaciones que se centran en las reglas y procedimientos que rigen las organizaciones se afirman sobre una visión institucionalista de las relaciones internacionales, de acuerdo a la cual, todos los esfuerzos de cooperación internacional ocurren en un marco institucional de algún tipo que facilita o dificulta dichas iniciativas (Keohane, 1989).

Desde esta visión, las instituciones son un conjunto de reglas que influyen en el comportamiento de los estados moldeando expectativas y comportamientos en su ámbito de acción (Deudney e Ikenberry, 1999:186). En ese sentido, las organizaciones intergubernamentales ofrecen oportunidades de cooperación, pero también ejercen influencia e imponen restricciones a las políticas nacionales de sus miembros a través de la formación de agendas comunes, el intercambio de información compartida y la fijación de principios, reglas y normas de comportamiento que exigen alineación por parte de los Estados para acceder a los beneficios de la reciprocidad (Karns y Mingts, 2010:10).

Una organización es efectiva en términos de su capacidad institucional cuando es capaz de fijar y hacer cumplir determinadas reglas de juego con el fin de promover las relaciones cooperativas entre sus miembros, establecer un orden común y proporcionar bienes colectivos (Krasner, 2010: 695).

En consecuencia, las instituciones y su respectiva estructura de reglas y procedimientos inciden fuertemente en los éxitos o fracasos de la cooperación internacional. La estructura, el diseño y la funcionalidad de este conjunto de reglas desempeñan un rol trascendental dado que afectan la capacidad de los actores para conseguir sus objetivos (Karns y Mingts, 2010:38).

Adicionalmente, en la revisión de la literatura se identificó una vertiente de autores que subrayan los efectos de la división de visiones e intereses entre países desarrollados y países en desarrollo como una posible explicación frente al estancamiento de las negociaciones (Schwab, 2011; Khor, 2006).

Los análisis que se centran en este tipo de variables ideológicas-cognoscitivas parten de una visión constructivista de las relaciones internacionales que se focaliza en el impacto de las ideas en la configuración y la evolución del orden internacional. Para los autores constructivistas, las ideas y la cultura de cada estado dan forma a sus intereses y a su comportamiento. La redefinición de estos esquemas cognoscitivos explica entonces la transición entre un orden internacional y otro (Wendt, 1999). En ese marco, el poder real consiste en poseer la autoridad para determinar las concepciones compartidas que constituyen la identidad y los intereses del estado. Finalmente, las instituciones y organismos internacionales son en definitiva depositarios del conjunto de concepciones dominantes y, por lo tanto, se ven afectadas cuando éstas evolucionan (Adler, 1997).

Desde una visión constructivista, en un contexto internacional anárquico la conformación de una sociedad internacional requiere que estados con visiones similares conciban un conjunto de reglas compartidas que rijan sus relaciones mutuas en el marco de instituciones comunes. En ese sentido, la construcción de una sociedad internacional donde la cooperación sea factible implica la creación y mantenimiento de normas compartidas, reglas consideradas legítimas por los actores e instituciones colectivas. Las instituciones son esencialmente las prácticas a largo plazo entre los estados, antes que las estructuras burocráticas que facilitan su interacción (Bull, 2012: 13).

Finalmente, diversos autores centran su análisis en los hechos y circunstancias que contextualizan una negociación para explicar sus resultados. Para muchos de ellos, los acuerdos alcanzados en la OMC reflejan en última instancia las preferencias de las principales economías cuyo peso en las negociaciones se explica por el tamaño de sus mercados y su participación en el comercio internacional (Blackhurst, 2001; Steinberg, 2002).

De esta manera, este trabajo recoge también variables externas que parten de una visión realista de las relaciones internacionales en la que el poder es el factor determinante en las relaciones entre estados (B. Schmidt, 2005) y la búsqueda para acrecentarlo o mantenerlo define su comportamiento (H. Morgenthau, 1940). En un sistema internacional anárquico que carece de una autoridad superior, el egoísmo guía necesariamente la acción de los estados que buscan satisfacer sus propios intereses (K. Waltz, 1998). En un análisis realista del sistema internacional, es preciso considerar las fuentes, los usos y la distribución de poder, así como los intereses egoístas que persiguen cada uno de sus miembros (Taliafero, Lobell y Ripsman, 2009).

Una vertiente de la teoría realista indica que, en un contexto internacional anárquico *per se*, la creación de regímenes internacionales eficaces requiere de un fuerte liderazgo internacional. La teoría de la estabilidad hegemónica argumenta que la presencia de un hegemón facilita la cooperación internacional y evita la deserción de las reglas del régimen a través del uso de diversos incentivos en forma de recompensas o sanciones (Gilpin, 2001).

e. Metodología

El fin del presente trabajo es explicativo dado que indagará en las causas del bloqueo de las negociaciones comerciales multilaterales en el marco de la OMC. La técnica de investigación

utilizada será el análisis de caso, siendo la Onceava Conferencia Ministerial de Buenos Aires el objeto de estudio a abordar desde una perspectiva cualitativa y aplicando el procedimiento de *process tracing*.

La variable dependiente que se busca explicar es el resultado de las negociaciones comerciales multilaterales en la Onceava Conferencia Ministerial de Buenos Aires de la OMC. Como ya fue expuesto previamente, el éxito o fracaso de ellas está dado por la formación o ausencia de los consensos necesarios para alcanzar acuerdos multilaterales. Dichos acuerdos se plasman en las Decisiones Ministeriales resultantes de la Conferencia. En el caso de Buenos Aires, se parte de la premisa de que las negociaciones fracasaron dado que no se pudo alcanzar un acuerdo sustantivo que implique un avance en la liberalización del comercio. En consecuencia, los ministros no acordaron una Decisión Ministerial conjunta y el resultado de la Conferencia fue *un resumen de los puntos principales del trabajo realizado*, a cargo de su presidenta (OMC, 2017).

La metodología a utilizar será la de “*process tracing*”, que busca rastrear las consecuencias observables derivadas de procesos causales hipotéticos en un caso de estudio específico con el objetivo de probar si el desarrollo del caso elegido encaja con lo predicho por las distintas explicaciones teóricas que se han esgrimido para su explicación causal (Aguirre, 2017:151).

Dentro de dicho marco, la variante que se va a utilizar es la de “*testeo de teoría*”, la cual, intenta establecer si el mecanismo causal hipotético se encuentra presente y opera en el modo que la teoría sugiere que lo hace. Para ello, es preciso operacionalizar el mecanismo causal con el propósito de establecer las consecuencias observables esperables en el caso de estudio (Aguirre, 2017:152).

El presente trabajo pondrá a prueba variables independientes internas y externas que han sido utilizadas por la literatura para dar cuenta del resultado exitoso o no de Conferencias Ministeriales previas.

Se utilizarán dos variables independientes internas a la organización. La primera es de tipo institucional y está vinculada a las reglas que rigen la toma de decisiones en la OMC. La existencia de procedimientos formales exigentes, que requieren la formación de consensos para alcanzar acuerdos, otorga poder de veto a los países cuando el resultado de la negociación no responde a sus intereses. La segunda, de tipo ideológico-cognoscitivo, comprende la división entre países en desarrollo y desarrollados en torno al desenlace de la Ronda de Doha; fundamente, en lo referente al avance de las negociaciones para la liberalización del comercio agrícola.

En cuanto a las variables independientes externas o contextuales, se analizarán los efectos del rol ejercido por Estados Unidos, otrora líder de las negociaciones, y de la nueva configuración de poder caracterizada por el surgimiento de países en desarrollo como nuevas potencias con intereses divergentes a las potencias tradicionales y peso propio para sostenerlos.

Siguiendo la clasificación de Tilly, los mecanismos causales contenidos en las hipótesis de este trabajo se dividen en: contextuales, cognitivos y relacionales (Tilly, 2001:24-25). La variable interna institucional contenida en la hipótesis A establece un mecanismo causal de tipo relacional ya que se asocia a las pautas que ordenan las relaciones entre los actores del sistema, siendo éstos los países miembros de la OMC. La variable interna cognitiva, también contenida en la hipótesis A, establece

un mecanismo causal de tipo cognitivo, vinculado a los factores que motivan las acciones de los estados. Finalmente, las variables externas, contenidas en la hipótesis B, establecen un mecanismo causal de tipo contextual dado que comprenden los efectos del contexto en el objeto de estudio (Tilly, 2001:24-25).

Si aplicamos el enfoque sistémico de Bunge, es posible distinguir los distintos niveles de organización sistémica en que operan estos mecanismos. Las variables internas que constituyen la hipótesis A operan en niveles micro y meso, esto es, dentro del sistema y explicando su dinámica interna; la variable interna institucional funciona en el nivel meso porque se asocia a la estructura de la organización, mientras que la variable interna cognitiva funciona en el nivel micro ya que trata las acciones de los actores. La hipótesis B contiene variables que operan a nivel macro, esto es, en el contexto que condiciona al sistema (Bunge, 1997:452-453).

Finalmente, en las distintas hipótesis actúa un agente causal preciso. En la hipótesis A, los agentes causales son el conjunto de reglas, en la variable institucional; y los estados, en la variable cognitiva. En la hipótesis B, el agente causal es el sistema (Aguirre, 2017:155).

Tabla 1: Clasificación de mecanismos causales

Hipótesis	Variable	Tipo de mecanismo	Agente causal
Hipótesis 1A	Variable institucional	Relacional	Conjunto de reglas
Hipótesis 1B	Variable cognitiva	Cognitivo	Agentes individuales
Hipótesis 2A	Variable externa: la ausencia del hegemon	Sistémico	Sistema
Hipótesis 2B	Variable externa: surgimiento de nuevas potencias	Sistémico	Sistema

Fuente: elaboración propia.

El análisis realizado pone de manifiesto que la hipótesis A está constituida por variables de distinta naturaleza que constituyen en sí mismas sub-hipótesis (hipótesis 1A e hipótesis 1B) Estas últimas se vinculan entre sí de modo que conforman eventos de una misma secuencia causalmente conectados. La variable institucional es una causa antecedente que, al conectarse con la variable 1B, se prevé dé lugar al resultado esperando. En ese sentido, la naturaleza de los vínculos causales entre ambas variables es tal que, su actuación conjunta, incrementa la probabilidad del fenómeno bajo análisis (Falleti y Mahoney, 2016). En términos prácticos, esto significa que un conjunto de reglas estrictas -mecanismo causal relacional- sumado a las divergencias ideológicas entre los actores que se rigen por ellas -mecanismo causal cognitivo- configuran un escenario de negociaciones tendientes al bloqueo.

Adicionalmente, es relevante reforzar que las hipótesis 1 y 2 no son excluyentes y, por lo tanto, pueden ofrecer explicaciones complementarias del fenómeno. En tal sentido, es factible que se compruebe el valor explicativo de ambas hipótesis en el test de inferencia causal, aunque con distintos niveles de incidencia en el bloqueo de Buenos Aires.

Como marco temporal, se tomarán los tres días que duró la Conferencia Ministerial de Buenos Aires desde el 10 al 13 de diciembre de 2017, así como también, el proceso de discusiones y negociaciones previas que comenzaron en el mes de marzo de 2017.

La metodología de “*process tracing*” implica recoger y observar trozos de evidencia que proveen información sobre el mecanismo actual que vincula las variables independientes con la variable dependiente (Aguirre, 2017:151). Este trabajo tomará evidencia de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias serán documentos y declaraciones oficiales de Secretaría de la OMC y los gobiernos que participaron en la Ministerial; así como testimonios de funcionarios argentinos con participación directa en la coordinación de las negociaciones⁶. Adicionalmente, artículos académicos y periodísticos, escritos a propósito de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, constituirán fuentes secundarias de evidencia. La utilización de una variedad de fuentes dotará de mayor fiabilidad al análisis del fenómeno singular a través del proceso de triangulación metodológica (Betrián Villas, Gispert, García Merino, Monclús, Macarulla Garcia, 2013).

La posibilidad de entrevistar a funcionarios del gobierno argentino brinda acceso a información directa, dado que la Argentina fue sede y país organizador de la Onceava Conferencia Ministerial. Como contrapartida, introduce un sesgo en la investigación por la falta de un acceso equivalente a los testimonios de otros miembros de la OMC que también han cumplido un rol decisivo en las negociaciones, como Estados Unidos y la India. Por este motivo, será especialmente relevante el análisis de múltiples piezas de evidencia a través de la triangulación de fuentes. El valor probatorio de cada pieza de evidencia será evaluado en función del tipo y variedad de fuentes que la respalden.

El objetivo del testeo de las hipótesis no será acumular datos que contribuyan a su aprobación o desestimación, sino encontrar aquellos elementos que, en sí mismos, sean relevantes para probar la presencia del mecanismo causal. Para ello, es necesario pre-definir la evidencia que esperamos encontrar para respaldar cada una de nuestras hipótesis (Beach y Pedersen; 2013:83).

En el caso de la hipótesis 1A vinculada al proceso de toma de decisiones en la OMC, esperamos encontrar reglas rígidas que prevean requisitos exigentes para alcanzar acuerdos, reglas que motiven la agrupación de estados en coaliciones que incrementen su capacidad de bloqueo y procedimientos de bloqueo disponibles para los miembros.

A fin de demostrar el valor explicativo de las divisiones ideológicas en torno a Doha, tal y como plantea la hipótesis 1B, debemos encontrar documentos oficiales y/o declaraciones públicas de los miembros que muestren la existencia de distintas posiciones, así como también, propuestas que

⁶ Se realizaron en total ocho entrevistas en profundidad a funcionarios del gobierno argentino que se desempeñaban en ministerios con funciones y responsabilidades en el desarrollo de la Conferencia Ministerial. En diciembre de 2017, estos ministerios eran: Relaciones Exteriores y Culto; Producción, Minería y Pesca y Agroindustria.

sustenten las posturas divergentes. Adicionalmente, es esperable identificar temas sobre los cuales haya posiciones opuestas muy rígidas que los países no estén dispuestos a ceder.

Para la hipótesis 2A, la evidencia que denota falta de liderazgo por parte de Estados Unidos estaría dada por la falta de impulso político a las negociaciones sostenidas en el marco de la organización, tanto a través de declaraciones públicas, como de medidas de política; una participación poco activa o nula en las negociaciones preparatorias; carencia de documentos y propuestas presentados o avalados por este país; poca participación y de baja jerarquía en la Ministerial y surgimiento de liderazgos alternativos.

Adicionalmente, a fin de apoyar el valor explicativo de la emergencia de nuevas potencias, hipótesis 2B, será preciso encontrar evidencia que dé cuenta de su incidencia creciente en las negociaciones, por ejemplo, a través de la presentación de documentos o propuestas; el liderazgo de comisiones o grupos de negociación; el uso del poder de bloqueo por parte de alguna de ellas; una mayor rigidez en sus posturas negociadoras; así como, de declaraciones públicas de sus gobiernos que demuestren su intención de influir directamente en el resultado. Finalmente, también sería esperable encontrar declaraciones de otros gobiernos y partes involucradas que denoten su creciente incidencia y capacidad de bloqueo.

Luego de analizar cada hipótesis, se realizará el test de inferencia causal propuesto por Collier para las investigaciones con “*process tracing*”. Dicho método permite determinar el grado en que cada pieza de evidencia fortalece o debilita la fiabilidad de la hipótesis testeada. De esta manera, cada pieza será evaluada en función de cuán necesaria y/o suficiente es para afirmar la inferencia causal que plantea la hipótesis (Collier, 2011).

Finalmente, con el objeto de reducir los sesgos introducidos por la dispar disponibilidad de fuentes, se realizará una suerte de test de control mediante la observación de la evolución de las variables en las Ministeriales de Bali (2013), Nairobi (2015) y Buenos Aires (2017). Las Ministeriales que antecedieron a Buenos Aires fueron exitosas en el sentido de que, en ellas, fue posible generar los consensos necesarios para emitir una Declaración Ministerial y lograr progresos en distintos temas. Las diferencias en el comportamiento de las variables en los tres escenarios, ayudará a determinar el alcance explicativo de cada una de ellas en el caso que nos ocupa. Los controles se construirán en base al reporte de los hechos, tal y como fueron informados por las fuentes oficiales y secundarias, y al análisis realizado por la academia sobre estos encuentros y sus resultados.

En el capítulo II se reseñará del desarrollo de los acontecimientos en la Undécima Conferencia Ministerial de Buenos Aires a fin de contar con la descripción detallada del objeto de estudio que requiere la metodología de “*process tracing*”. Posteriormente, en el capítulo III, se testearán las hipótesis 1 y 2 utilizando la evidencia recogida a partir de la triangulación de fuentes previamente expuesta. A través del test de inferencia causal, los trozos de evidencia serán sopesados para evaluar si está presente el mecanismo hipotético que vincula las variables independientes con el fenómeno de estudio y si éste opera del modo en que la hipótesis sugiere que lo haga (Aguirre, 2017:152). A continuación, se aplicará una suerte de test de control para verificar las diferencias en el comportamiento de las variables en Bali, Nairobi y Buenos Aires. Finalmente, en el capítulo IV se describirán las conclusiones arribadas.

CAPÍTULO II: EL CASO DE ESTUDIO BAJO ANÁLISIS

a. La Onceava Conferencia Ministerial de la OMC: ¿qué pasó en Buenos Aires?

La OMC es una organización internacional creada en 1995 que tiene entre sus funciones resolver las diferencias comerciales entre sus miembros; facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los acuerdos comerciales multilaterales y supervisar las políticas comerciales nacionales.

El órgano máximo para la adopción de decisiones es la Conferencia Ministerial que reúne a todos los miembros de la organización cada dos años y que tiene potestad para tomar decisiones vinculantes, interpretar los acuerdos comerciales multilaterales, eximir a sus miembros de determinadas obligaciones, adoptar enmiendas, decidir la adhesión de nuevos miembros y nombrar al director general.

Desde la conformación de la OMC, han tenido lugar once Conferencias Ministeriales. La última de ellas se realizó en Buenos Aires, Argentina, del 10 al 13 de diciembre. La organización se enfrentó en Buenos Aires al desafío de ratificar y sostener el sistema multilateral del comercio basado en reglas en un contexto político signado por una creciente oposición al multilateralismo y a la liberalización del comercio por parte de la principal economía mundial. La administración de Donald Trump ha mostrado una marcada preferencia por la negociación bilateral y por la adopción de políticas que favorecen el desarrollo económico interno. Decisiones como la negativa a ratificar el Acuerdo Transpacífico (TPP), la re-negociación del NAFTA con México y Canadá, el desconocimiento del Acuerdo de París sobre cambio climático y el apoyo abierto al Brexit, ilustran este nuevo panorama. La división entre los objetivos de política comercial de Estados Unidos y la postura de las demás economías principales -como la República Popular China, la Unión Europea y Japón- en pos del sostenimiento del sistema multilateral de reglas administradas por la OMC, constituye actualmente una característica dominante de las relaciones económicas internacionales (Makuc, Ochoa y Sabday, 2018:5).

Dado la complejidad del contexto internacional, se hicieron muchas acciones desde la presidencia argentina y las autoridades de la OMC para evitar que Buenos Aires fuese un fracaso o, según las fuentes consultadas, *la Ministerial que pusiese fin a la OMC*.

En ese marco, se desarrollaron una serie de reuniones ministeriales previas a la cita oficial en Buenos Aires con el objetivo de dar impulso político a las negociaciones preparatorias que se desarrollaban paralelamente en Ginebra. En junio de 2017, más de 30 representantes de países miembros mantuvieron un encuentro informal en París con la presencia de Roberto Azevêdo y Susana Malcorra. El objetivo de la reunión fue intercambiar visiones sobre cómo conducir más efectivamente las negociaciones en Ginebra a fin de obtener mayores resultados en Buenos Aires (OMC, 2017: párr. 1). El resumen oficial del encuentro da cuenta de las diferencias de opiniones entre los miembros en cuanto a sus prioridades y principales áreas de interés. Algunos países reafirmaron la importancia de avanzar en los temas de la Ronda de Doha e indicaron que un avance en agricultura resultaría crítico para alcanzar el consenso en Buenos Aires. Otros, hicieron alusión a la importancia de tratar temas no tradicionales, como el comercio de servicios; el comercio electrónico; y las pequeñas y medianas empresas. En este contexto, la presidencia de la Conferencia Ministerial solicitó realismo y pragmatismo para alcanzar progresos incrementales y significativos en las negociaciones preparatorias (OMC, 2017: párr. 8). Finalmente, los ministros reconocieron que las conversaciones

no estaban avanzando lo suficiente y coincidieron en la importancia de intensificar los esfuerzos y mostrar mayor flexibilidad teniendo en cuenta el contexto crítico para la organización y la consecuente necesidad de mostrar que seguía siendo relevante y capaz de dar resultados (OMC, 2017: párr. 12).

En octubre de 2017, tuvo lugar una nueva reunión preparatoria en Marrakech, Marruecos, con el fin de alcanzar el compromiso político de apoyar las negociaciones para que en Buenos Aires se reafirme la centralidad y vigencia del sistema de comercio internacional administrado por la OMC (OMC, 2017: párr. 8). De acuerdo a un comunicado oficial emitido por Susana Malcorra, los ministros identificaron aquellas prioridades que podrían integrar la agenda de Buenos Aires y los puntos en común entre las posiciones de los países miembros. Estas prioridades eran: comercio agrícola, la prohibición de los subsidios pesqueros y la reglamentación del comercio de servicios (OMC, 2017: párr. 4). Roberto Azevêdo, por su parte, sostuvo que, si bien los ministros expresaron su fuerte compromiso para una Conferencia exitosa, aún restaba traducir ese apoyo en acciones concretas para que los negociadores trabajasen más activamente en Ginebra en pos de un resultado satisfactorio en Buenos Aires. La presidente Malcorra indicó que se evidenciaban diferencias importantes entre los miembros y que resultaba imperioso distinguir aquellas cuestiones más maduras y con mayores chances de lograr un acuerdo, de aquellas que aún requerían más trabajo y para las cuales se podría acordar un proceso de negociación más allá de Buenos Aires (Fundación INAI, 2017: párr. 2 y 3).

Las opiniones vertidas por algunos de los miembros participantes de la reunión en Marrakech ilustran las dificultades que los negociadores estaban atravesando para alcanzar un consenso antes de Buenos Aires. La Comisaría Comercial de la Unión Europea, Cecilia Malmström, alertó que no iba a ser posible alcanzar resultados significativos en Buenos Aires si los negociadores no se enfocaban y aceleraban el ritmo de las conversaciones. Otros miembros, entre ellos Sudáfrica, reclamaron la necesidad de lograr avances en los temas de Doha, aunque reconocieron la coexistencia de distintas visiones en relación al futuro de las negociaciones (ICTSD, 2017: párr. 10 y 15).

Adicionalmente, los representantes de Estados Unidos declararon en los meses anteriores a la Ministerial de Buenos Aires que no preveían mayores resultados y que su principal interés versaba, más bien, en delinear la agenda de negociación para futuros encuentros. En efecto, en estas negociaciones previas, fue marcado el cambio de posición de los Estados Unidos que se mantuvo al margen y no colaboró en los esfuerzos para dirimir posturas y buscar soluciones ante las diferencias de opinión entre los miembros ((Bloomberg, 2017: párr. 2 y 3).

Algunos de los principales temas a tratar en la Ministerial de Buenos Aires eran: agricultura, subsidios a la pesca, comercio electrónico y pymes (Makuc, Ochoa y Sabday, 2018: 9-12).

En materia de agricultura, luego de los compromisos alcanzados en Nairobi al respecto de subsidios a las exportaciones, dos pilares se mantuvieron pendientes de negociación: “acceso a mercados” y “ayuda interna a la producción”. Estas dos cuestiones han sido de difícil tratamiento en la OMC, cuyos miembros, se negaron a considerarlas seriamente por mucho tiempo. En las reuniones previas, hubo mayor predisposición para avanzar en el pilar de “ayudas internas a la producción”. Sin embargo, los países desarrollados adoptaron la postura de supeditar la adopción de cualquier compromiso de reducción, a la adopción de compromisos equivalentes por parte de los países en desarrollo: éstos últimos, habían comenzado tiempo atrás a implementar sus propias políticas internas

de ayuda. Ante la falta de definiciones previas a la Ministerial, el país anfitrión presentó una propuesta de convergencia e impulsó el tratamiento del tema, al igual que los países del Mercosur, Grupo Cairns y la Unión Europea (JOB/AG/120). En ella, Argentina sugirió el establecimiento de un límite global a la ayuda interna causante de distorsión del comercio y una reducción de los niveles autorizados de "Medida Global de la Ayuda" (MGA). En lo que se refiere a "acceso a mercados", su discusión es aún más compleja y no fue posible alcanzar una posición común antes de Buenos Aires; aunque hubo ciertas propuestas para temas aislados de países como Paraguay, Túnez y Brasil.

Otra cuestión que debía resolverse en Buenos Aires fue el mantenimiento de stocks públicos por razones de seguridad alimentaria. Los programas de constitución de existencias públicas son instrumentos de política utilizados por los gobiernos para comprar, almacenar y distribuir alimentos con fines de seguridad alimentaria. La OMC considera que la compra de alimentos a precios superiores a los de mercado constituye una forma de subvención, y, por lo tanto, una medida distorsiva del comercio internacional. Sin embargo, algunos miembros -India entre ellos- entienden que las normas vigentes de la OMC en materia de constitución de existencias públicas son demasiado restrictivas e impiden a los gobiernos responder a las necesidades de seguridad alimentaria de su población. En Bali, los negociadores alcanzaron a una solución de carácter temporaria, por la cual, se les permitía temporariamente a los países en desarrollo otorgar subvenciones, como parte de sus programas de constitución de existencias públicas, sin ser objeto de acciones legales en el marco del sistema de solución de diferencias de la OMC. La denominada cláusula de paz establecía el mandato de arribar a una solución definitiva en la Onceava Conferencia Ministerial. El G33 insistió en el cumplimiento de este mandato con mayores flexibilidades que la cláusula de paz de Bali. Sin embargo, el tema generaba la preocupación de muchos miembros, debido principalmente a los efectos distorsivos que esta medida podría tener sobre el comercio (OMC, 2017). En ese marco, algunos países -Paraguay, Rusia, Noruega, Singapur- presentaron propuestas intermedias (JB/AG/125).⁷

En cuanto a subsidios a la pesca, el tema se incluyó en agenda a partir de la Quinta Conferencia Ministerial de Hong Kong con la instrucción de que se fortalecieran las disciplinas y se procure la prohibición de los subsidios que contribuyen a la sobreexplotación de los recursos. Con posterioridad, un conjunto de países miembros (Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Chile, Colombia, Perú, Pakistán, Noruega, Islandia y Estados Unidos) conformaron el grupo "Amigos de los peces", unidos con el objetivo de lograr avances significativos en pos de este objetivo. El tratamiento del tema ganó impulso con el lanzamiento de la Agenda para el Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas que incluyó la eliminación de estos subsidios como una de sus metas al 2030. Sin embargo, la cuestión no está exenta de controversias: otro conjunto de países (Japón, Corea y Taiwán, entre ellos) mantiene que no existe relación directa entre los subsidios y el problema de la conservación de las especies. El país anfitrión, Argentina, tiene un fuerte interés en avanzar en esta temática, por razones tanto comerciales como ambientales, y le dio gran impulso a su tratamiento con una propuesta presentada conjuntamente con otros países de la Latinoamérica (TN/RL/GEN/187). Meses antes de la Ministerial, la Secretaría de la OMC distribuyó un texto recopilatorio de siete propuestas a partir de las cuales se elaboró un proyecto de texto para una Decisión Ministerial sobre la materia (OMC, 2017).⁸

⁷ En el anexo, la tabla 1 muestra las distintas propuestas presentadas por los países y la tabla 2 los grupos de negociación en agricultura.

⁸ Los Miembros que habían presentado esas propuestas fueron: 1) Nueva Zelanda, Islandia y el Pakistán; 2) la Unión Europea; 3) Indonesia; 4) el Grupo de Países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP); 5) la Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, el Perú y el Uruguay; 6) el Grupo de Países Menos Adelantados (PMA); y 7) Noruega.

El primer compromiso relacionado con el comercio electrónico se alcanzó en la Primera Conferencia Ministerial realizada en Singapur en 1996. En ella, los países acordaron no percibir derechos de importación diferenciales a las transacciones realizadas por medios electrónicos. Sin embargo, esta decisión no fue adoptada de forma permanente, por lo que debe prorrogarse en cada Ministerial. En la Segunda Conferencia Ministerial se acordó la creación de un Programa de Trabajo sobre la materia. Más recientemente, un grupo de países (Argentina, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Kazajstán, Kenya, México, Moldova, Montenegro, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka y Uruguay) conformaron el grupo "Amigos del Comercio Electrónico para el Desarrollo" con el fin de impulsar su estudio e intercambiar experiencias. Además de la necesidad de resolver la moratoria aplicada al comercio electrónico de forma definitiva, los países aportaron distintas propuestas para la regulación de esta práctica en la OMC, de cara a la Onceava Conferencia Ministerial. Entre ellas, algunos miembros propusieron avanzar en la facilitación del comercio transfronterizo de bienes y servicios que se realice mediante internet. Finalmente, hubo consultas previas para la conformación de un grupo u otra estructura institucional para su tratamiento, así como sobre la continuación del Programa de Trabajo (OMC, 2017).

El debate sobre la inclusión de cláusulas específicas para las pymes ha sido impulsado en la OMC por su incorporación creciente en acuerdos comerciales regionales. Esta diferenciación busca promover su desarrollo y mayor participación en el comercio internacional. En tal sentido, se ha creado el grupo "Amigos de las pymes" (compuesto por el Mercosur, la Unión Europea, Chile, Colombia, México, Pakistán, Perú, Malasia, Corea, Japón, Taiwán, Singapur, Vietnam, Rusia y Suiza) que alienta la creación de condiciones más beneficiosas para estas compañías. De cara a la Onceava Conferencia Ministerial, el grupo presentó un proyecto de decisión ministerial que abogaba por el establecimiento de un programa de trabajo centrado en temas como el acceso a la información; el entorno reglamentario; el acceso a la financiación y la reducción de los costos comerciales; entre otras cuestiones (OMC, 2017).

El 10 de diciembre de 2017, la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires tuvo su sesión inaugural. Se dio comienzo al encuentro con la firma de una declaración presidencial sin precedentes en apoyo de la OMC. Los signatarios de esta declaración fueron los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, así como representantes de Colombia, Guyana, México, Perú y Suriname. En su declaración conjunta, los cuatro presidentes reafirmaron la importancia del sistema multilateral de comercio por ser *la mejor respuesta para aprovechar las oportunidades y afrontar los desafíos del comercio internacional* (OMC, 2017: párr. 4).

Los días 11 y 12 de diciembre tuvieron lugar las sesiones plenarias que brindaron a los ministros representantes de los 164 miembros de la OMC la oportunidad de formular declaraciones preparadas. Estas declaraciones ilustraron las diferentes posturas y prioridades entre los estados, así como los principales ejes de debate que condicionaron las negociaciones.

Un primer eje de debate fue el sostenimiento y la relevancia del sistema multilateral del comercio en su configuración actual. De acuerdo a algunos analistas, el contexto internacional desfavorable, signado por el aumento de políticas proteccionistas y mercantilistas por parte de Estados Unidos y otros países en detrimento de la cooperación internacional, pone en riesgo la propia vigencia de la OMC y de las reglas que administra (Bacchus, 2018:1). En la declaración de la Unión Europea,

Cecilia Malmström denunció el hecho de que se estaba poniendo en tela de juicio el propio sistema multilateral ya que cada vez más países pedían que las actividades comerciales se llevaran adelante por fuera de su entorno (OMC, 2017: párr. 1).

Una señal de la hostilidad de Donald Trump hacia el sistema multilateral regulado por la OMC, fue el retraso para designar al representante de Estados Unidos, Robert Lighthizer, en la Ministerial. Además, éste no contaba con la jerarquía ministerial necesaria para tomar decisiones vinculantes en representación de su gobierno. En las palabras de apertura, Robert Lighthizer calificó la importancia de la OMC como una *obviedad* para luego enumerar los *desafíos serios* que ésta enfrenta y que explican la insatisfacción de su país con el funcionamiento actual de la organización (OMC, 2018, párr. 3). Entre estos desafíos, mencionó la obtención de concesiones, que no se consiguen en la mesa de negociaciones, mediante el sistema de resolución de controversias, las excepciones que benefician a países en vías de desarrollo que no serían tales y el incumplimiento de muchas de las reglas de la OMC (OMC, 2018: párr. 5, 6 y 7).

A principios de ese año, el presidente chino, Xi Jinping, sostuvo una postura diferente a la de su par norteamericano en el Foro Económico Mundial de Davos, donde defendió los beneficios de la globalización para la prosperidad mundial; aun reconociendo la necesidad de guiarla y orientarla (WTO, 2017: párr. 2). En su declaración de apertura, Zhong Shan, Ministro de Comercio de la República Popular China, destacó el apoyo del Presidente Xi Ping al sistema de comercio multilateral y a una economía abierta y describió a la OMC como una salvaguarda para la globalización económica en beneficio de todos los países (OMC; 2018: párr. 2).

Un segundo eje de discusión en la Undécima Conferencia Ministerial fue la continuidad de las negociaciones en torno a los temas pendientes desde la Ronda de Doha. De acuerdo a las entrevistas realizadas, se conformaron dos grandes grupos de países con posiciones rígidas y mutuamente excluyentes; aquellos con interés en avanzar en temas “no tradicionales” y los que se negaban a tratar temas nuevos hasta tanto no hubiese avances en la agenda de Doha. Argentina, país anfitrión, promovió una posición intermedia en el debate, consistente en continuar trabajando los temas pendientes, así como también, incluir los temas no tradicionales como el comercio digital, las cadenas globales de valor y la inserción de las pymes en ellas. El canciller argentino, Jorge Faurie, reafirmó en la declaración argentina la voluntad de *tender puentes* entre las distintas posiciones para avanzar en los asuntos pendientes de Doha, así como en los nuevos temas del comercio en el siglo XXI (OMC 2018: párr. 6).

Un tercer eje que condicionó las discusiones fue la disconformidad de Estados Unidos ante las disposiciones sobre “Trato Especial y Diferenciado”. En su mensaje de apertura, Robert Lighthizer denunció la existencia de reglas especiales que favorecen a los *autoproclamados* países en desarrollo, entre los que se encuentran cinco de las seis naciones más ricas del mundo (OMC, 2018: párr. 6). Este es uno de los motivos que invoca Estados Unidos para justificar su reticencia a darle continuidad a la Ronda de Doha. En efecto, los ministros reunidos en Doha le asignaron un rol central a las necesidades e intereses de los países en desarrollo y menos adelantados y establecieron como uno de los principales objetivos el incremento de la participación de éstos en el comercio internacional (OMC, 2001: párr 2). En contraposición, otros miembros sostuvieron en Buenos Aires una posición favorable al mantenimiento de los derechos especiales conferidos a algunos países. En declaraciones oficiales posteriores, Rob Davies, Ministro de Comercio e Industria sudafricano, destacó el

enfrentamiento absoluto de paradigmas subyacente en la Undécima Conferencia Ministerial entre aquellos países que ponen en cuestión el “Trato especial y diferenciado” para las naciones más pobres y aquellos que, como Sudáfrica, sostienen el imperativo de apoyar el desarrollo de estos países con un conjunto de obligaciones y reglas diferenciadas (Department of Trade and Industry South Africa, 2017: párr. 7).

El 13 de diciembre tuvo lugar la sesión de clausura en que la presidenta de la Undécima Conferencia Ministerial, la Ministra Malcorra, formuló una declaración, y el Director General, Roberto Azevêdo, pronunció un discurso de cierre. Los resultados de la Conferencia Ministerial fueron muy limitados, ya que solo se lograron compromisos vinculantes en lo que se refiere a subsidios a la pesca y, aun así, lo acordado distó mucho de aquello que se esperaba inicialmente.

A principios de diciembre de 2017, el Grupo de Negociación sobre las Normas había acordado someter al examen de la Undécima Conferencia Ministerial un texto en materia de subsidios a la pesca mucho más ambicioso que aquel que finalmente se aprobó. En este último, los miembros únicamente convienen en seguir negociando con miras a adoptar un acuerdo multilateral sobre la materia en la Conferencia Ministerial de 2019. La versión que se sometió a aprobación contenía, además, obligaciones intermedias que los países se comprometían a asumir mientras se desarrollarán las negociaciones para un acuerdo definitivo. Entre las opciones propuestas, la alternativa de mínima comprometía a los miembros a eliminar las subvenciones que contribuyan a las actividades de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (pesca INDNR), dándoles la posibilidad de solicitar una excepción temporal a aquellos que tengan limitaciones de capacidad para aplicar de forma inmediata este compromiso. A su vez, los miembros convenían en hacer todo lo posible para abstenerse de introducir nuevas subvenciones y, en caso de aplicar nuevas medidas, de notificarlas debidamente al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias (WT/MIN(17)/W/4).

Los negociadores indican que, a pesar de que el escenario en las negociaciones preparatorias sobre la mayoría de los asuntos era de bloqueo, en el caso de los subsidios a la pesca parecía que todos los países tenían intereses en el tema e incentivos para avanzar. Al comienzo de las reuniones preparatorias, la pregunta era si iban a optar por un articulado multilateral o por un acuerdo plurilateral abierto siguiendo el antecedente del Acuerdo de Facilitación del Comercio aprobado en Balí. De esta manera, los testimonios recogidos coinciden con los documentos oficiales en cuanto a la expectativa inicial de resultados de mucho mayor alcance que los finalmente obtenidos.

Otro resultado de la Conferencia fue el anuncio de grupos de miembros sobre nuevas iniciativas para avanzar las negociaciones en cuestiones no tradicionales como comercio electrónico, facilitación de las inversiones y microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Los grupos creados reúnen a países de distintos niveles de desarrollo que comparten el interés por incluir temas no tradicionales en la agenda negociadora. La participación en ellos está abierta a todos los miembros de la OMC, por lo cual, la visión a largo plazo es sumar a más países a la mesa de negociación para acordar reglas multilaterales sobre las cuestiones que dan forma al comercio en el siglo XXI. Esta decisión muestra la consolidación de un nuevo enfoque de trabajo consistente en avanzar en negociaciones plurilaterales entre países con mentalidades parecidas - *“like-minded countries”* - sobre los temas que les interesan. De acuerdo a los funcionarios entrevistados, esta forma de negociación por temas, que contradice la regla del *“single-undertaking”*, permitió una mayor flexibilidad en las negociaciones. Si bien aún no se ha institucionalizado dicho enfoque, la organización se ha ido

flexibilizando *de facto* con el paso de la últimas Conferencias Ministeriales con el objetivo de lograr avances en distintos temas.

Tabla 2: Creación de grupos de trabajo en la Undécima Conferencia Ministerial de la OMC

Grupo	Documento creador	Membresía	Objetivo
Grupo sobre comercio electrónico	Declaración conjunta	Reúne a 71 miembros que representan alrededor del 77% del comercio mundial.	Iniciar trabajos exploratorios que sirvan de base a futuras negociaciones en la OMC sobre los aspectos del comercio electrónico relacionados con el comercio (OMC 2018, párr. 5).
Grupo sobre facilitación de inversiones	Declaración Ministerial conjunta	Reúne a 70 países miembros que representan alrededor del 73% del comercio y el 66% de la inversión extranjera directa (IED).	Creación de un marco multilateral más transparente, eficaz y previsible que facilite las inversiones transfronterizas (OMC 2018, párr. 2).
Grupo sobre MIPYMES	Declaración Ministerial conjunta	Reúne 87 miembros de la OMC, que representan alrededor del 78% de las exportaciones mundiales.	Abordar los obstáculos que dificultan la participación de las MIPYME en el comercio exterior (OMC 2018, párr. 5).

Fuente: elaboración propia.

Más allá de estos resultados, los ministros no lograron consensuar una Declaración Ministerial - principal instrumento jurídico que surge de las Conferencias Ministeriales- sino la ya mencionada Comunicación de la presidenta de la Conferencia, que reflejó de manera formal los resultados del encuentro y, de manera subjetiva, sus apreciaciones con respecto al futuro del proceso de negociación.

Fuentes consultadas indicaron que la negociación para alcanzar una Decisión Ministerial se trabó debido a la negativa de la India para aprobar cualquier documento que no incluyese el compromiso de buscar una solución definitiva en materia de constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria. Suresh Prabhakar Prabhu, Ministro de Comercio e Industria de India, declaró en la apertura de la Conferencia Ministerial que el gobierno indio no concebía ningún resultado negociado que no incluya una solución permanente en la materia (OMC, 2017: párr. 6). En efecto, la reunión de Buenos Aires fue una fecha clave en estas discusiones dado que venció el plazo acordado por los ministros en Bali para lograr una solución permanente a esta cuestión. El objetivo del gobierno indio se enfrentó a la oposición de Estados Unidos que se negó a firmar una Decisión Ministerial cuyo texto reafirmara de algún modo el mandato de Doha. Estados Unidos se ha opuesto históricamente a este planteo por considerar que se trata de una medida de protección encubierta. Otros miembros, como la Unión Europea, comparten esta postura y se negaron a tomar cualquier tipo de decisión vinculante sobre existencias públicas en Buenos Aires, aunque sí aceptaron que se tratase el tema. En el caso de Estados Unidos, el representante americano se opuso a su sola mención en el documento, frustrando así los objetivos del gobierno indio que -en respuesta- bloqueó la posibilidad de alcanzar una Declaración Ministerial en la Onceava Conferencia Ministerial.

Tabla 3: Principales resultados ordenados de mayor a menor compromiso

Tipo de documento	Características	Resultados MC11
Declaración Ministerial	Principal instrumento jurídico que surge de las Conferencia Ministerial y refleja el consenso obtenido en ella. Para la academia, su ausencia muestra el fracaso de las negociaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • No se logró una Declaración Ministerial consensuada. • En su lugar, la presidenta de la Undécima Conferencia brindó una declaración resumiendo las negociaciones (WT/MIN(17)/67).
Decisiones Ministeriales	Son vinculantes, generan compromisos y son fruto del consenso de todos los miembros de la OMC.	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión Ministerial sobre Subvenciones a la Pesca (WT/MIN(17)/64). • Decisión Ministerial sobre el Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico (WT/MIN(17)/65). • Decisión Ministerial sobre Reclamaciones no basadas en una Infracción en el ámbito de los ADPIC (WT/MIN(17)/66). • Programa de trabajo sobre las pequeñas economías (WT/MIN(17)/63).
Declaraciones/ Ministeriales	Son manifestaciones de intención, no vinculantes y no generan compromisos ni para sus firmantes ni para el resto de la membresía.	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración Conjunta sobre comercio electrónico (WT/MIN(17)/60). • Decisión relativa al establecimiento de un programa de trabajo informal sobre las MIPyME (WT/MIN(17)/58). • Declaración Ministerial sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo (WT/MIN(17)/59). • Declaración Ministerial sobre Reglamentación Nacional sobre Servicios (WT/MIN(17)/61).
Declaración presidencial conjunta	Son manifestaciones de intención por parte de un conjunto de miembros de la OMC, no vinculantes y no generan compromisos ni para sus firmantes ni para el resto de la membresía.	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración conjunta de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay sobre la Importancia de preservar y fortalecer el sistema multilateral de comercio administrado por la OMC (WT/MIN(17)/53).

Fuente: elaboración propia.

En su discurso de cierre, Roberto Azevêdo expresó su decepción frente a los resultados de la Conferencia Ministerial en Buenos Aires indicando que no hubo progreso en la mayoría de las áreas y que no se alcanzaron acuerdos sustantivos (OMC, 2017: párr. 2 y 3). Finalmente, el Director General de la OMC recordó que *multilateralismo no significa que obtenemos lo que queremos, sino lo que es posible* y advirtió que se necesitará mayor flexibilidad en el futuro para mejorar el funcionamiento del sistema multilateral (OMC, 2017: párr. 34).

La descripción de los hechos muestra que los resultados obtenidos en Buenos Aires estuvieron por debajo de las expectativas iniciales, tanto de los organizadores como de las autoridades de la OMC. Distintos factores podrían haber contribuido en distinto grado a este desenlace. En la próxima sección, pondremos a prueba algunas hipótesis, que buscan explicar el resultado de las negociaciones

comerciales internacionales, en el caso de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires. El propósito es mejorar nuestra comprensión de las causas por las cuales se produjo tal bloqueo.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO III: CAUSAS DEL BLOQUEO

a. Test de inferencia causal

Hipótesis 1: El proceso de toma de decisiones y la división de posturas en torno al desenlace de la Ronda de Doha impidieron el alcance de un acuerdo consensuado durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires.

La primera hipótesis se centra en características internas de la organización que podrían tener incidencia en el bloqueo de las negociaciones. Dicha hipótesis comprende un factor institucional y un factor ideológico-cognoscitivo.

1. El bloqueo de Buenos Aires se explica por el proceso de toma de decisiones **(Factor institucional o Hipótesis 1A).**

La OMC es una organización dirigida por sus miembros en el sentido de que las decisiones se adoptan por consenso entre los gobiernos de todos los países y que cada estado tiene un voto; a diferencia de otras organizaciones internacionales en las que la autoridad se delega a una junta de directores o a un jefe ejecutivo.

El crecimiento de la membresía -que hoy día alcanza los 164 miembros- ha complejizado aún más la tarea de dar cumplimiento a la regla del consenso. A su vez, la divergencia de intereses entre los países es cada vez mayor.

Estas dificultades para tomar decisiones han generado un debate acerca de si las reglas de funcionamiento de la OMC, diseñadas en 1995, continúan siendo eficaces en el contexto internacional actual.

De acuerdo a la literatura revisada, el hecho de que cada país cuente con un voto genera incentivos para la formación de coaliciones. En la práctica, estas coaliciones han tenido el efecto de dificultar la formación de consensos al otorgarle a los países que las conforman el poder de vetar aquellas decisiones que no responden a sus intereses.

Los entrevistados indican que las coaliciones fueron muy importantes durante la primera década de la organización, dado que permitían a los países menos relevantes en el comercio internacional aumentar su poder negociador actuando en conjunto.⁹ Sin embargo, a medida que algunos estados fueron ganando peso como potencias emergentes¹⁰, la negociación por coaliciones se volvió menos determinante, en tanto éstos últimos ya no necesitaban acordar con otros miembros para promover sus intereses. Pascal Lamy -anterior Director General de la OMC- afirmó que *la geopolítica ha vuelto a la mesa de las negociaciones comerciales internacionales*, en referencia al valor creciente de las

⁹ La negociación en coaliciones, por parte de países en vías de desarrollo y de diverso grado de desarrollo, fue clave para trabar la inclusión de cuatro temas nuevos incluidos en el programa de la OMC en la Conferencia Ministerial de 1996 en Cancún; éstos eran: comercio e inversiones, comercio y política de competencia, transparencia de la contratación pública y facilitación del comercio.

¹⁰ En el 2001, el economista Jim O'Neill acuña el acrónimo BRIC para agrupar a los principales mercados emergentes de la década: Brasil, Rusia, India y China.

economías emergentes en el comercio mundial y a su consecuente incidencia en dichas negociaciones (OMC, 2012: párr. 15).

Los testimonios de negociadores, las declaraciones de funcionarios de la organización y el hecho de un único país -la India- fue capaz de bloquear la Decisión Ministerial, dan cuenta de la pérdida de relevancia de las coaliciones como categoría de análisis para comprender el estancamiento de las negociaciones en Buenos Aires.

Otra característica del proceso de toma de decisiones señalado tradicionalmente por la literatura como factor de bloqueo es el principio del todo único -“*single undertaking*”- por el que cada punto de la negociación es parte de un todo indivisible y nada puede acordarse por separado.

Los entrevistados coinciden con la literatura en las dificultades generadas a raíz de este principio que fue puesto en cuestión en 2008 cuando, estando prácticamente cerrada la Ronda de Doha, la falta de acuerdos en temas vinculados a agricultura impidió que se acordara todo el resto.

Sin embargo, también indican que esta regla no ha tenido un efecto de bloqueo en Buenos Aires porque ya se había flexibilizado su acatamiento para la obtención de determinados productos en la Conferencia Ministerial de Bali. En esa línea, la literatura consultada señala que el principio de todo único se ha venido relajando progresivamente; como se demostrará en el test de control, su flexibilización fue clave para la firma del Acuerdo de Facilitación del Comercio en la Conferencia Ministerial de Bali (Zelicovich, 2017:140).

Los negociadores indican que, en Buenos Aires, continuó el debate acerca de la conveniencia de relajar aún más los requisitos formales para facilitar el avance en las negociaciones. En tal sentido, la presidencia argentina impulsó el enfoque de negociación por temas que deja de lado el principio del todo único y busca evitar el estancamiento de las conversaciones a través de la inclusión de nuevos asuntos en la agenda. Este enfoque, que propone trabajar sobre el acervo, con menos nivel de profundización y en mesas plurilaterales, dio lugar al establecimiento de programas de trabajo sobre temas nuevos como comercio electrónico y las pequeñas economías. Susana Malcorra declaró ante periodistas que no se trataba de elegir entre los temas viejos y los nuevos, sino de lidiar con todas aquellas cuestiones que sean de interés para los miembros (The Hindu, 2017: párr.14) .

Estos testimonios cobran fuerza al considerar que la principal potencia mundial y, por ende, el país con más influencia en la organización, se ha convertido en uno de los mayores impulsores de la negociación por temas. En efecto, en su discurso de clausura, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Lighthizer, celebró el tratamiento de temas no tradicionales y la superación del *impasse* de la OMC gracias a la puesta en práctica de dicho enfoque (OMC, 2017: párr. 3).

Por otro lado, la exigencia del consenso brinda -al menos teóricamente- poder de bloqueo a cualquier país cuando el resultado previsto no es el esperado o contradice sus intereses; aunque, en la práctica, no son muchos los países con el peso político y económico suficiente para trabar la continuidad de un acuerdo internacional y oponerse a los intereses de las grandes potencias.

En el caso de Buenos Aires, fue la negativa de una de las potencias emergentes con mayor proyección, la India¹¹, lo que impidió el acuerdo sobre una Decisión Ministerial. La oposición de este país está bien documentada por los medios de comunicación que cubrieron el encuentro, los organismos internacionales que le dieron seguimiento y las fuentes directas consultadas. En su discurso de clausura, Lighthizer indicó con evidente ironía que, el hecho de que un único país con una *posición extrema* haya bloqueado la Declaración Ministerial, no reflejaba el excelente trabajo de los organizadores (Office of the United States Representative, 2017: párr. 2).

Resultado del test

No todos los elementos previstos fueron identificados en el caso bajo análisis; si bien la organización fue concebida con un paquete de reglas rígidas que impone condiciones exigentes para la toma de decisiones, la evidencia demuestra el relajamiento progresivo de estos procedimientos. En efecto, las distintas fuentes consultadas coinciden en su desestimación de las coaliciones bloqueadoras y del principio de todo único como categorías explicativas en Buenos Aires. Por el contrario, el poder de bloqueo, que cada país tiene por la regla del consenso, sí fue ejercido para evitar la firma de la Decisión Ministerial. Ahora bien, en la práctica, la mayoría de los miembros no cuentan con el peso suficiente en el sistema internacional para hacer valer este derecho. En este caso, fue la India, una potencia emergente con participación creciente en el comercio internacional, el estado que evitó la firma del documento con su negativa a prestar consenso. Consecuentemente, concluimos que el poder de bloqueo es necesario para habilitar el estancamiento de las negociaciones, pero no suficiente para explicar el mecanismo causal por sí mismo, sin considerar el poder relativo de quien lo ejerce.

El resultado del test indica que el poder explicativo de la hipótesis 1A se considera bajo en el caso de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.

2. El bloqueo de Buenos Aires se explica por la división de posiciones negociadoras en torno a la Ronda de Doha (**Factor ideológico-cognoscitivo o Hipótesis 1B**).

La Ronda de Doha se inició en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en 2001 en Doha, Qatar, y constituye la ronda de negociaciones comerciales más reciente entre los miembros de la OMC. El mandato de Doha se centra en la liberalización de bienes agrícolas, industriales, forestales y pesca. La liberalización del comercio agrícola es particularmente álgida por el fuerte interés que tienen en su avance los países en desarrollo y la oposición rígida de algunos países desarrollados. En contraposición, para los países desarrollados es muy importante avanzar en las negociaciones para la liberalización del comercio de servicios; sistemáticamente bloqueadas por los países en desarrollo por la falta de progresos en materia del comercio de bienes.

Las tensiones en torno a la continuidad de la Ronda de Doha fueron plasmadas de forma explícita en la Declaración Ministerial de Nairobi donde se reconoce que, mientras algunos miembros reafirman su pleno compromiso con la conclusión del Programa de Desarrollo de Doha, otros prefieren no ratificar su mandato (OMC, 2015: párr. 30).

¹¹ Un informe de PwC publicado en 2017 indicaba que la India crecería a un promedio anual de 4,9% hasta 2050, cuando pasaría a representar el 7% al 15% de la economía mundial y se convertiría en la segunda economía del mundo. <https://www.pwc.com.ar/es/prensa/hacia-2050-economias-emergentes-tendran-poder-economico-del-mundo.html>

Este estancamiento genera tal presión sobre el organismo, que uno de los objetivos de Argentina fue diversificar la conversación y que el eje de debate no girase en torno a la pertinencia de la agenda de Doha. Las autoridades del gobierno argentino querían evitar que Buenos Aires fuera *la Conferencia Ministerial donde se enterrara la Ronda de Doha*, según declararon los entrevistados.

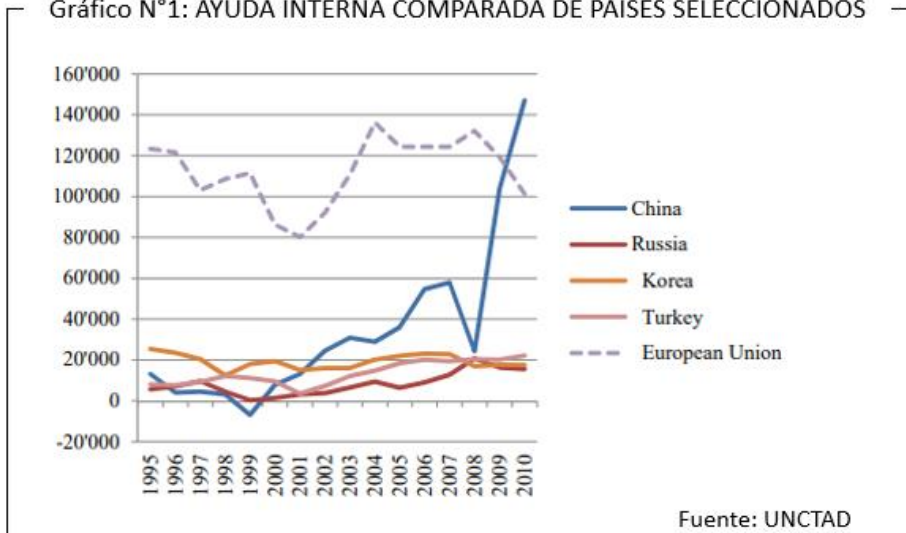
La liberalización del comercio agrícola, principal fuente de controversia, comprende tres pilares: el acceso a mercados, la ayuda interna a la producción y los subsidios a las exportaciones. En la Conferencias de Bali y Nairobi, se lograron ciertos avances en agricultura. En 2013, la organización obtuvo un resultado histórico con la eliminación de los subsidios a las exportaciones. La negociación de los otros dos pilares se tornó especialmente compleja debido al aumento en los últimos años de las políticas nacionales de ayuda interna dirigidas a productores agropecuarios en países en desarrollo. En respuesta, Estados Unidos y otros países desarrollados se han negado a limitar sus niveles de ayuda interna en tanto no lo hagan estos últimos.

Fuentes consultadas indicaron que las negociaciones en agricultura se endurecieron por la contraposición entre los “subsidiadores tradicionales” -como Estados Unidos, la Unión Europea y otros países desarrollados- y los “nuevos subsidiadores” -como China, India y otros países en desarrollo- que han elevado de manera constante sus niveles de ayuda desde la década del 90’ en adelante. En efecto, especialistas indican que, en los encuentros preparatorio del Comité de Agricultura de la OMC, la predisposición de los países desarrollados -subsidiadores tradicionales- para limitar sus políticas de ayuda interna se trabó por la negativa de los nuevos subsidiadores a aceptar compromisos de reducción de sus propios niveles de ayuda (Makuc, Ochoa y Sabday, 2018:5).

La revisión histórica de la evolución de los subsidios a la producción interna da cuenta de este fenómeno. En efecto, grandes economías emergentes exportadoras de productos agropecuarios comenzaron a subsidiar fuertemente su producción interna a partir del crecimiento económico experimentado en las últimas décadas. La ayuda interna por parte de estos países -incluyendo China, India, Turquía y Rusia- ha aumentado apreciablemente en los últimos años en forma de intervenciones en los precios, pagos compensatorios y subsidios internos.

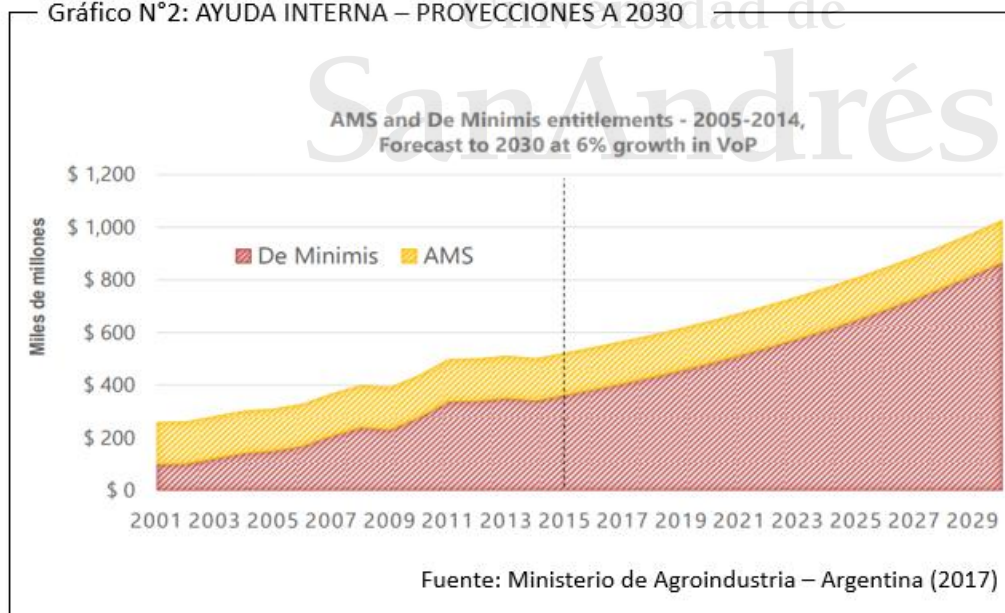
Tal como se muestra en el gráfico N°1, China superó a la Unión Europea al notificar desembolsos por \$147 billones de dólares en subsidios agrícolas en 2010 (UNCTAD 2017; pág. 9-11). Según académicos de estos mismos países, la tendencia señalada refleja un cambio de política interna que pasa, de considerar primariamente al sector como fuente de recaudación, a brindarle un fuerte apoyo por motivos, fundamentalmente, de seguridad alimentaria (Cheng. 2008:20).

Gráfico N°1: AYUDA INTERNA COMPARADA DE PAÍSES SELECCIONADOS



Los niveles absolutos de estos nuevos subsidios son superiores a los de los subsidiadores tradicionales, pero muy inferiores si se los mide per cápita. Este es el argumento que utilizan los países en desarrollo para negarse a recortar los niveles de ayuda. Las declaraciones del Ministro de Comercio e Industria de la India ejemplifican esta afirmación; Suresh Prabhakar Prabhu denunció en la apertura de la Conferencia Ministerial la mayor flexibilidad con la que cuentan los países desarrollados para conceder ayuda interna a la agricultura y reafirmó la urgente necesidad de reparar esta asimetría (OMC, 2018: párr. 7). En definitiva, los datos evidencian el aumento en el nivel de subsidios para ambos grupos desde 2001 en adelante, como se muestra en el gráfico N°2.¹²

Gráfico N°2: AYUDA INTERNA – PROYECCIONES A 2030



¹² "De minimis": cuantías mínimas de ayuda interna que están permitidas aun cuando tengan efectos de distorsión del comercio (hasta el 5% del valor de la producción para los países desarrollados, y hasta el 10% para los países en desarrollo). "AMS": medidas de ayuda interna a la agricultura sujetas a compromisos de reducción, por considerarse que tienen efectos de distorsión del comercio.

Como ya se ha dicho, la discusión en Buenos Aires giró en torno a cuáles eran los subsidios que se tenían que atacar de manera prioritaria: los subsidios que han dado históricamente un grupo de países habilitados a partir de la Ronda Uruguay, o los subsidios que dan otros países no habilitados para ello pero que, igualmente, brindan ayuda interna a niveles “de minimis”. Los países del grupo Cairns sostuvieron la postura de que todos los subsidios son distorsivos y, por ende, se deben negociar en conjunto poniendo un tope para todos ellos. Sin embargo, esta posición intermedia no logró prevalecer en las discusiones, incluso a pesar de los esfuerzos del país anfitrión que tiene un fuerte interés en la liberalización del comercio agrícola. Fuentes consultadas indicaron que la mayor decepción para Argentina fue no haber logrado avances en materia agrícola.

Parte de la literatura indica que las tensiones generadas a raíz de las divergencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo, al respecto de la prosecución de la ronda iniciada en Doha, se agudizan luego de años sin lograr los avances esperados (Peña, 2016:338). En efecto, analistas argumentan que los acuerdos alcanzados en Bali y Nairobi, aunque significativos, representan avances limitados en cuantos a los problemas fundamentales y las inequidades del sistema de comercio mundial (Wilkinson, Hannah y Scott: 2014).

Algunos negociadores consideran que, desde 2001, se continúa trabajando en base a una agenda sobre la que no se logra un consenso y que genera graves tensiones en la membresía de la OMC. Adicionalmente, indican que, para algunos miembros, la ronda de Doha está desactualizada ya que el comercio ha evolucionado y los nuevos temas que están transformando las relaciones comerciales internacionales no se ven reflejados en su agenda. Las afirmaciones de Cecilia Malmström, en representación de la Unión Europea, evidencian esta posición; según la Comisaria de Comercio del bloque, los países no pueden cerrar los ojos ante la necesidad de negociar cuestiones nuevas como el comercio electrónico, los servicios o los asuntos que preocupan a las pymes (OMC, 2018: párr. 4). Más aún, la postura abiertamente crítica de Donald Trump hacia la organización tiene como uno de sus ejes el estancamiento de un marco negociador *desactualizado e imposible de trabajar*, según los términos utilizados por su Representante Comercial, Robert Lightizer, para describir la agenda de Doha (Office of the United States Representative, 2017: párr 3). En línea con estas afirmaciones, el propio Pascual Lamy, antiguo Director General de la OMC, reconoció en un discurso que el panorama del comercio mundial había cambiado profundamente en los últimos años y que Doha marca la transición entre el sistema de comercio anterior y el nuevo (OMC, 2010: párr. 2 y 20).

Por otro lado, algunos países en desarrollo -principalmente India y Sudáfrica, la mayoría de los países menos adelantados (PMAs) y el Grupo Africano- se niegan a incluir temas nuevos en la agenda hasta tanto no concluyan las negociaciones con mandato desde Doha. Esta negativa, documentada por los medios que cubrieron la Ministerial, se condice con las declaraciones del Ministro de Comercio e Industria indio. Suresh Prabhakar Prabhu se refirió a las cuestiones nuevas que se pretendían introducir en las negociaciones y expresó su preocupación ante la posibilidad de que su tratamiento le quite prioridad al programa para el desarrollo acordado en Doha (OMC, 2018: párr. 10).

Según los organizadores, la lógica de la negociación en Buenos Aires era marcadamente *quid pro quo*; los progresos en materia de bienes agrícolas condicionaron la posibilidad de alcanzar acuerdos sobre el resto de la agenda. Las fuentes indican que *el mapa de temas era una maraña* y que, en las negociaciones previas, se buscaba el movimiento inicial que permitiese ir destrabando las demás cuestiones. Se creía que ese tema capaz de desbloquear las negociaciones era la constitución de

existencias públicas, demanda del gobierno de la India, pero no fue posible garantizarle a ese país una resolución al respecto.

Declaraciones publicadas en medios de comunicación avalan la existencia de una actitud de *toma de rehenes* por parte de algunos países, los cuales, se comportaron *tercamente* al atar la resolución de los temas a la promoción de sus propios intereses, según comentó Bernd Lange, presidente del Comité de Comercio del Parlamento Europeo. En esa línea, ciertos negociadores criticaron la postura obstruccionista de la India que se rehusó a considerar cualquier resultado que no incluyese una solución permanente sobre existencias públicas (Casella, 2017: párr. 21 y 22).

Estados Unidos, por su parte, se negó a la inclusión de cualquier referencia que reafirmara la Ronda de Doha (World Trade Online, 2017). Un borrador de la Decisión Ministerial, circulado por Susana Malcorra, contenía la cita de dos párrafos de la Declaración Ministerial de Nairobi en los que se menciona el *fuerte compromiso* de todos los miembros para avanzar en los asuntos pendientes desde Doha y mantener al desarrollo en el centro de la discusión, así como la reafirmación del “Trato especial y diferenciado” (OMC, 2015: párr. 31 y 32). Para la India, la mención a la Ronda de Doha en el documento era crucial; Estados Unidos, muy crítico en torno a los puntos mencionados en el borrador, se opuso rotundamente a su inclusión.

Según consta en los medios que documentaron la Conferencia, y tal como fuera afirmado por los negociadores en las entrevistas, las posturas igualmente rígidas sobre la Ronda de Doha por parte de Estados Unidos, por un lado, y de la India, por el otro, impidieron la firma de una Declaración Ministerial. En efecto, el representante norteamericano se opuso a que el texto de dicho documento incluyera cualquier referencia a la llamada Ronda del Desarrollo. Esta posición colisionó con la postura igualmente firme de la India, cuyos representantes condicionaron su consenso a la inclusión de una solución definitiva al tema de las existencias públicas -enmarcado en la discusión sobre agricultura- en la Declaración Ministerial (World Trade Online, 2017).

Esta dinámica ya se había repetido en la Conferencia Ministerial de Bali, en la que Estados Unidos aceptó la incorporación de la cláusula de paz para que la India respaldara el Acuerdo de Facilitación del Comercio. Sin embargo, la principal potencia se mantuvo inflexible en Buenos Aires, al igual que el gobierno de la India, por lo que no fue posible un acuerdo entre ambos países que destragara la negociación.

Resultado del test:

La evidencia que se esperaba encontrar para respaldar la hipótesis se hizo visible en el caso de Buenos Aires. La existencia de posturas divergentes en torno a la Ronda de Doha está bien documentada en los medios de comunicación y trabajos académicos, así como en declaraciones de los países miembros y documentos oficiales de la organización. Además, las declaraciones de los entrevistados dan cuenta de ello. Adicionalmente, se ha identificado un tema en particular, sobre el cual, no había disposición a ceder: la constitución de stocks públicos para fines de seguridad alimentaria. Ahora bien, estas diferencias entre los miembros constituyen elementos necesarios, pero no suficientes, para producir el estancamiento de la negociación. En otras Ministeriales, se han logrado resultados aun cuando este debate se mantenía vigente. Para que los desacuerdos se transformen en bloqueo, es necesario que se

presenten otros elementos; fundamentalmente, los actores que sustentan las distintas posiciones deben tener el peso político suficiente para condicionar el resultado de las negociaciones.

El resultado del test indica que la hipótesis 1B tiene un valor explicativo medio en el caso de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.¹³

Hipótesis 2: La vacancia de liderazgo que tradicionalmente ejercía Estados Unidos en la Organización Mundial del Comercio y la evolución en las relaciones de poder que dio lugar al surgimiento de nuevas potencias con intereses divergentes y peso propio para bloquear las negociaciones impidieron el alcance de un acuerdo consensuado durante la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.

La segunda hipótesis se centra en características externas del contexto en el que se desarrolla la negociación y que podrían tener incidencia en el bloqueo de las negociaciones. Dicha hipótesis incluye dos factores externos: la vacancia de liderazgo norteamericano en la última Conferencia Ministerial de Buenos Aires y los cambios en las relaciones de poder a partir del surgimiento de nuevos actores en el sistema internacional cuya participación en el comercio global les otorga peso propio y capacidad de influir en el resultado de las negociaciones.

3. El bloqueo de Buenos Aires se explica por la vacancia de liderazgo norteamericano **(Primer factor realista de la Hipótesis 2A).**

Los entrevistados coinciden en que la postura nacionalista y revisionista del régimen multilateral adoptada por la administración de Donald Trump tuvo una influencia crítica en el bloqueo de las negociaciones. El giro en la política exterior de Estados Unidos a partir de 2017 ha sido ampliamente analizado por la academia; no hay precedentes en la historia de un cambio tan rápido, y tan profundo a la vez, en la política comercial de una potencia económica (VanGrasstek, 2013:52).

La nueva doctrina, “*America First*”, se opone al multilateralismo sobre la premisa de que Estados Unidos puede conseguir mejores resultados negociando bilateralmente, en lugar de con múltiples socios en la misma mesa (VanGrasstek, 2013:65). En tal sentido, algunos analistas indican que Donald Trump, no solo ha renunciado al rol de liderazgo que el país tradicionalmente ejerció en la OMC, sino que también, ha atacado sistemáticamente a la organización, tanto a través de declaraciones, como de la violación flagrante de sus reglas mediante la adopción de medidas proteccionistas (Bacchus, 2018: párr. 1). Las declaraciones del actual presidente de Estados Unidos, quien ha calificado a la OMC como una organización *desastrosa* que ha tenido un efecto *catastrófico* para su país, son contundentes en este aspecto (Lynch y Paletta, 2018: párr. 5). Adicionalmente, acciones concretas iniciadas por sus autoridades, vinculadas a la importación de acero y productos metalúrgicos, por una posible afectación a su “seguridad nacional”, pusieron al propio sistema de reglas multilaterales de la OMC en cuestión (Makuc, Ochoa y Sabday, 2018:12).

La postura de la actual administración de Estados Unidos se entiende en el contexto más amplio de la guerra comercial con China, asunto que ocupa un lugar preponderante en la agenda de política exterior de Donald Trump. En materia comercial, las críticas de Estados Unidos se centran en la

¹³ La Tabla N°3 del anexo ofrece un resumen del test para la Hipótesis A.

intervención del estado chino en la economía para favorecer sus exportaciones y en la aplicación de medidas proteccionistas “dentro de las fronteras” (Parizek, 2019:2-5). Robert Lighthizer expresó en una entrevista su falta de confianza en la capacidad de la OMC para actuar ante el *mercantilismo a gran escala* desplegado por la segunda economía a nivel mundial el cual, agregó, constituye una amenaza *sin precedentes* para el comercio mundial (CSIS, 2017:28).

De acuerdo a los organizadores, Argentina se propuso como anfitrión en un escenario internacional pre-Trump muy distinto a aquél en que se desarrolló el encuentro. En ese momento, las perspectivas eran muy positivas en cuanto a los resultados que podían recogerse en Buenos Aires. Además, su aceptación como anfitrión de la Ministerial representaba un hito para el gobierno argentino ya que se trataba de la primera vez que un país sudamericano sería sede de tal encuentro. Las declaraciones oficiales muestran el marco de optimismo en el que se tomó la decisión: Azevêdo indicó que la organización se encontraba ante un *excelente camino* para continuar los éxitos alcanzados en Bali y Nairobi; Macelo Cima, Embajador Argentino ante la OMC, declaró estar seguro de que la conferencia sería exitosa y cumpliría las expectativas que se tenían en ella (OMC, 2016: párr. 5 y 6).

Las fuentes consultadas explican que tanto el gobierno argentino, como la secretaría de la OMC, esperaban que el encuentro fuese en parte una “Ministerial de Cosecha”, en la que hubiese acuerdo sobre algún tema con mandato desde Doha, y en parte una “Ministerial de Siembra”, que incorporase el tratamiento de nuevos temas en la agenda negociadora. En esa línea, Susana Malcorra reconoció que el asunto con mayores probabilidades de ser cosechado era el acuerdo sobre subsidios a la pesca (OMC, 2017: párr. 4). Adicionalmente, Argentina tenía expectativas de avanzar en la liberalización del comercio de bienes agrícolas. Luego de una sesión especial del Comité de Agricultura celebrada en junio, el embajador de Kenia y facilitador de las negociaciones en la materia, Stephen Ndung’u Karau, manifestó sus esperanzas de que, mediante el pragmatismo y la búsqueda de soluciones prácticas, se acerquen las posiciones de los miembros para alcanzar resultados en Buenos Aires (OMC, 2017: párr. 6).

Sin embargo, la perspectiva cambió radicalmente cuando Donald Trump llegó al gobierno de Estados Unidos y comenzó a desplegar su plan de gobierno en materia de relaciones económicas externas. A partir de allí, *las expectativas bajaron a menos 100* y el objetivo pasó a ser que Buenos Aires no se convirtiera en la ronda en la que se entierre a la OMC.

El pesimismo también se hizo visible entre los analistas, quienes pusieron en duda la continuidad de la OMC en el contexto de la agenda comercial de Donald Trump (Lawder y Miles, 2017: párr. 1). De esta manera, un escenario con expectativas muy altas, en el que se pensaba que Buenos Aires sería una Ministerial un poco de siembra y un poco de cosecha, dio lugar a otro donde el objetivo pasó a ser asegurar la continuidad a la organización. Declaraciones de especialistas y de otros miembros de la organización dan cuenta de esta disminución en las expectativas iniciales. James Bacchus, ex juez de apelaciones en la OMC, acusó a Trump y Lighthizer de estar desplegando una *guerra sigilosa* contra la organización. Cecilia Malmström, Comisaria de Comercio de la Unión Europea, expresó la preocupación de muchos miembros por el bloqueo del sistema de solución de controversias de la OMC perpetuado por Estados Unidos para, según indica, *socavar* la autoridad del organismo (Lawder y Miles, 2017: párr. 14, 15 y 16).

En los meses previos a la Ministerial, las señales que ofrecía el gobierno de Estados Unidos no eran positivas. En particular, el proceso de selección para cubrir las vacantes de dos jueces en el Cuerpo de Apelaciones de la OMC continuaba bloqueado (ICTSD, 2017: párr. 33). Si bien el tema no formaba parte de la agenda de la Ministerial, generaba mucha preocupación en Ginebra, donde era interpretado como una muestra más de la hostilidad de este país frente a la organización, tal y como lo demuestran las declaraciones de Malmström (Ungphakorn, 2017: párr. 19, 20, 21).

Otro indicio que dejó en evidencia la falta de interés de Estados Unidos por el éxito de las negociaciones fue su baja participación en las reuniones preparatorias. Mientras los negociadores trabajaban para alcanzar acuerdos potenciales en temas como subsidios a la pesca y agricultura, reportes del mes de mayo dan cuenta de que éstos no tenían claridad aún sobre la posición del gobierno norteamericano en algunos asuntos, ni certeza sobre el rol que iba a cumplir en las negociaciones (Fortnam, 2017: párr. 1 y 2).

Tres meses antes de Buenos Aires, delegaciones de 40 países miembros se encontraron en Marruecos para la última reunión de una serie de “mini ministeriales”. El encuentro resultaba crítico para el futuro de las negociaciones, ya que en él terminaría de determinarse la agenda de negociación. Mientras algunas delegaciones continuaron trabajando para presentar propuestas capaces de aunar consensos en la undécima Ministerial, las fuentes indican que muchos países se mostraban escépticos en cuanto a las chances de éxito en diciembre, dado la falta de involucramiento activo de Estados Unidos en las conversaciones (ICTSD, 2017: párr. 2, 3, 5 y 28). Esta falta de compromiso quedó plasmada en las declaraciones formuladas por Lighthizer en una entrevista brindada solo unos días antes de Marrakech; en ella, el funcionario norteamericano mostró bajas expectativas para la Ministerial de Buenos Aires, en la cual, indicó, no consideraba probable la obtención de acuerdos negociados. En adición, afirmó que, si bien su país tenía intereses en avanzar en algunos temas -como la liberalización del comercio de servicios- éstos eran sistemáticamente bloqueados (CSIS, 2017: párr. 58 y 59). Al ser consultada sobre el *pesimismo* de Estados Unidos frente la Onceava Ministerial, Susana Malcorra declaró que ella no eliminaba la posibilidad de alcanzar un acuerdo y que, si bien la situación no era fácil, su trabajo como presidente consistía, justamente, en *intentarlo* y hacer lo posible para construir puentes entre los miembros (Bloomberg, 2017: párr. 2 y 3).

Cuando terminaron las conversaciones preparatorias de Ginebra, las divisiones entre los miembros no habían podido ser zanjadas y se mantenían desacuerdos profundos tanto de contenido como de forma. Si bien un borrador de Declaración Ministerial fue considerado por los negociadores, el documento se enfrentó a la oposición de Estados Unidos por su negativa a reafirmar la centralidad del sistema de comercio multilateral y a incluir cualquier referencia sobre el desarrollo (ICTSD, 2017: párr. 6 y 7).

A principios de diciembre, las señales que llegaban del gobierno de Estados Unidos continuaban siendo desalentadoras. La administración de Trump se negó a firmar la declaración de apoyo al sistema multilateral que usualmente da comienzo a la Ministerial. Además, miembros claves del equipo de Lighthizer no habían sido aún nombrados, incluyendo al embajador de ese país ante la OMC (Ungphakorn, 2017: párr. 12, 13 y 14).

Ante este panorama, los negociadores describieron la incertidumbre de los miembros sobre la estrategia de Estados Unidos y la sospecha de que Lighthizer vendría con la misión de frustrar las

negociaciones. En ese contexto, su misma participación fue interpretada como un logro, dado que se llegó a dudar hasta de su asistencia a la Ministerial. Más aún, funcionarios del país anfitrión temían la posibilidad de que el representante norteamericano viniese con la instrucción de implosionar la OMC. Esta preocupación no era exclusiva del gobierno argentino; Arancha Gonzales, Jefe del Centro Internacional de Comercio (ITC), indicó que aún el resultado más modesto, será considerado un éxito, dado las circunstancias (Lawder y Miles, 2017: párr. 14).

Finalmente, las fuentes consultadas señalan que, si bien Estados Unidos participó en la Conferencia Ministerial, lo hizo sin involucrarse activamente en las negociaciones *-no pateó la mesa pero tampoco lideró-* lo que tornó sumamente difícil lograr avances en cualquier tema.

La elección de Robert Lighthizer como representante en la Ministerial también puede ser interpretada como una señal de falta de compromiso. Los negociadores dan cuenta de la posición inflexible del representante comercial de Estados Unidos, quien se negó a asumir ningún compromiso vinculante escudado en que tampoco contaba con la jerarquía ministerial, ni la autorización para ello. De esta manera, la delegación norteamericana no se opuso a tratar ningún tema, en tanto los debates tuvieran un carácter meramente exploratorio, pero enviaron un delegado que no tenía autoridad para firmar un acuerdo que comprometiera a Estados Unidos en el futuro. Su partida un día antes de que terminaran las conversaciones también fue significativa, ya que redujo el tiempo para tomar decisiones y le quitó impulso a la negociación (Morrison, 2017: párr. 4).

Otra muestra que refuerza esta presunción fue el intento *-sin éxito-* por parte de otros países de cubrir la vacancia y asumir un rol de conducción en las negociaciones. Por ejemplo, la Comisaria Comercial de la Unión Europea, Cecilia Malmström, reconoció su intención de que ese conjunto de países cumpliera el papel de nuevo *líder multilateral*, pero no lo logró ya que el bloque no tenía el peso suficiente para hacerlo si otros *grandes socios* no se mostraban cooperativos (Casella, 2017: párr. 17 y 18).

La frustración de las negociaciones sobre subsidios a la pesca, siendo Estados Unidos uno de los principales impulsores de un acuerdo sobre la materia, constituye otra prueba de su poco involucramiento en las negociaciones. Los analistas notan el alto grado de convergencia que había entre los países miembros sobre este tema, reflejado en las coincidencias entre las propuestas presentadas para tratarlo. En efecto, pocos países mantienen aún la posición de que no hay relación entre los subsidios y la sobrepesca; entre ellos, se destacan Japón, Corea del Sur y Taiwán (Makuc, Ochoa y Sabsay, 2018: pág.13). Sin embargo, Estados Unidos se mostró escéptico ante la posibilidad de alcanzar un consenso sobre prohibiciones a los subsidios en cuestión y propuso limitar la discusión al fortalecimiento de las provisiones en materia de transparencia y notificación de estas medidas (Fortnam, 2017: párr. 2). Según la propuesta presentada por este país, era necesario contar con más información sobre el funcionamiento de los programas de subsidios para entender sus implicaciones en el comercio y las reglas más adecuadas para disciplinarlos (JOB7GC/148). Por su parte, los entrevistados sostienen que la falta de impulso de la principal potencia en las discusiones de Buenos Aires es crítica para entender el resultado obtenido en materia de subsidios a la pesca, muy por debajo de las expectativas iniciales.

Como se adelantó previamente, la imposibilidad de arribar a una Decisión Ministerial es considerada una señal de que las negociaciones fracasaron. A esto se le suma el hecho de que no haya sido posible

consensuar ningún acuerdo multilateral. En esa línea, Cecilia Malmström, Comisaria de Comercio de la Unión Europea, reconoció abiertamente la *triste realidad* de que los miembros no hayan alcanzado ninguno de sus objetivos, ni siquiera en materia de subsidios a la pesca (European Commission, 2017: párr. 1). En esa misma línea, Roberto Azevedo expresó en su discurso de clausura el *sentimiento de decepción particularmente amargo* que sentía por no haber sido capaces de lograr ningún *acuerdo sustantivo* (OMC, 2017: párr. 4 y 11).

Sin embargo, las declaraciones del Representante Comercial de Estados Unidos evidencian una lectura distinta de los hechos: Robert Lighthizer celebró la Ministerial de Buenos Aires como el momento en que la OMC logró superar que “*impasse*” que la mantenía bloqueada y emprender *un nuevo comienzo* en áreas de negociación críticas (OMC, 2017: párr. 3).

Evidentemente, Estados Unidos tenía objetivos distintos a los de la Secretaría de la OMC, así como a todos aquellos miembros que viajaron a Buenos Aires en búsqueda de un acuerdo multilateral. En contraste, Lighthizer celebró la formación de grupos plurilaterales entre países con ideas similares en temas no tradicionales, es decir, por fuera de la agenda de Doha (OMC, 2017: párr. 3). Más aún, afirmó claramente el cumplimiento de los intereses de Estados Unidos al declarar que su gobierno estaba orgullosos de haber podido defender a los *stakeholders* norteamericanos, incluyendo al sector agrícola, con resultados *basados en la realidad actual* (OMC, 2017: párr. 2).

Resultado del test:

La evidencia recogida coincide con la prevista para probar el mecanismo causal. A pesar de que Estados Unidos sí presentó una propuesta propia de Decisión Ministerial, su insistencia en centrar la discusión de subsidios a la pesca en la transparencia de las notificaciones contribuyó a retrasar su regulación mediante un acuerdo negociado en Buenos Aires. La intención de otros miembros, como la Unión Europea, de ejercer un rol de liderazgo también señalan su percepción de una vacancia que era necesario llenar. Ahora bien, estas pruebas evidencian la falta de un líder, pero no son necesarias ni suficientes para explicar el bloqueo de una negociación. La baja participación de Estados Unidos, antes y durante la Conferencia Ministerial, documentada en múltiples piezas de evidencia, sí es una condición necesaria para poner en marcha el mecanismo causal. En una organización tan rígida, una posición realista de las relaciones internacionales demanda la necesidad de un líder que aúne posiciones y, siendo Estados Unidos el único país en condiciones de jugar ese papel. En efecto, sin un líder es muy difícil conciliar los intereses de una membresía tan amplia y diversa. Ahora bien, a esto se le suma la postura revisionista de la administración de Donald Trump, quien no sólo no brindó impulso político a las negociaciones, sino que se mostró abiertamente hostil ante la OMC y escéptico ante la posibilidad de alcanzar acuerdos. Este posicionamiento es condición suficiente para producir un bloqueo, dado que es muy difícil que haya resultados multilaterales si la principal potencia no tiene interés en conseguirlos y, más aún, si pareciera considerar el fracaso de la negociación como una victoria de su política exterior.

El resultado del test indica que el valor explicativo de la hipótesis 2A es alto.

4. El bloqueo de Buenos Aires se explica por la emergencia de nuevas potencias (**segundo factor realista de la Hipótesis 2B**).

Cuando se crea la OMC, a mediados de la década de los 90', la configuración de poder internacional era muy diferente a la actual. Huntington utilizó el término “unimultipolarismo” para referirse a un escenario ambivalente en el que se destaca una potencia con poder incontrastable -Estados Unidos- que, sin embargo, no puede resolver unilateralmente los temas cada vez más complejos de la agenda global (Huntington, 1999). En ese marco, cobra sentido el diseño de un régimen institucional para la cooperación internacional que comprende la creación de instituciones de distinta índole impulsadas por el liderazgo estadounidense, como el G7; el NAFTA; la OMC, etc. Nye, por su parte, propuso analizar las relaciones de poder en distintos niveles y concluyó en la existencia de una unipolaridad norteamericana en el plano militar, que convive con una multipolaridad financiera y económica con tres polos: Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (Nye, 2002). Otros autores postularon directamente de “hegemonía norteamericana”, imposible de ser contrastada por otro país o bloque de países (Ikenberry, 1998).

En la actualidad, la emergencia de nuevos actores con mayor peso en el comercio global ha dado lugar a una diversificación de los centros de poder que complejiza el funcionamiento del régimen institucional ideado por los países desarrollados: las economías emergentes han transformado el balance de poder en el comercio internacional. En un contexto multipolar, algunos países en desarrollo -como China, la India, Brasil y México, entre otros- pasaron de ser “tomadores de políticas” a ejercer una influencia creciente en el comercio internacional y los regímenes que lo regulan (OMC, 2012: párr. 4 y 14).

Los negociadores indican que el surgimiento de las nuevas potencias, con intereses disímiles y conciencia de su poder de bloqueo, torna aún más difícil la búsqueda de consensos que sustenta la negociación multilateral en la OMC. En Buenos Aires, sostienen, se veía desde el comienzo la falta de incentivos entre estos países para acordar y la convivencia de posiciones muy rígidas. Este fue el caso de la India y su demanda de una solución definitiva para los stocks públicos con fines de seguridad alimentaria. La posición de este país se sustenta sobre la necesidad de alimentar a su enorme población; según sus funcionarios, la provisión de alimentos subsidiados significa la diferencia entre la vida y la muerte para gran parte de los ciudadanos indios. Con este fin, el gobierno de Manmohan Singh emitió en 2013 un “Acta de seguridad alimenticia” que prevé la distribución de alimentos subsidiados a dos tercios de la población (De Sarkar, 2017: párr. 4).

La pieza de evidencia más significativa, para probar el mecanismo causal, es el bloqueo de la Decisión Ministerial por parte de una potencia emergente, la India. Todas las fuentes consultadas coinciden en el papel clave que jugó este país en el estancamiento de las negociaciones. El propio Robert Lighthizer responsabilizó al gobierno indio cuando indicó que, la *posición extrema* de un país había bloqueado la posibilidad de arribar a una Declaración Ministerial que expresara las visiones compartidas entre los miembros (OMC, 2017: párr. 2).

Las diferencias entre ambos países en torno a una cuestión de lenguaje -la mención de la agenda de desarrollo de Doha- frustró el acuerdo de una Decisión Ministerial (Inside Trade, 2017: párr. 1). En Estados Unidos bloqueó una propuesta de la India, Sudáfrica y otros países en desarrollo que incluía el compromiso de abordar los temas irresueltos de Doha, entre ellos, el mantenimiento de existencias públicas (Kanth 2017: párr. 3). Como ya se mencionó anteriormente, la India condicionó su consenso a la inclusión de una solución definitiva al tema de los stocks para seguridad alimentaria en la

Declaración Ministerial, a lo que los negociadores norteamericanos se oponían rotundamente (World Trade Online, 2017).

El gobierno indio reaccionó ante las declaraciones de Lighthizer expresando su decepción por el hecho de que *un gran país* haya renegado de un compromiso asumido dos años antes para brindar una solución ante la falta de alimentos que sufren algunos de las naciones más pobres del mundo, aún en contra de los intereses de una *sobrecogedora mayoría* de miembros que reiteraron su apoyo (Outlook India, 2017: párr. 3). India se refería a la Declaración de Nairobi, en la que se indica expresamente el firme compromiso de llevar adelante las negociaciones pendientes de Doha (OMC, 2015: párr. 30).

Otro elemento para considerar es el liderazgo ejercido por este país en ciertos grupos de negociación con el objetivo de impulsar sus intereses. Los analistas indican que la India participa activamente en diversas coaliciones de países en desarrollo y poco desarrollados a fin de sostener su status como “líder del tercer mundo” e, incluso, promueve su unidad para la defensa de problemas comunes (Efstathopoulos y Kelly, 2014). Entre ellos, el G33 abogó por la búsqueda de una solución definitiva al tema de los stocks públicos en Buenos Aires. En declaraciones posteriores a una reunión del grupo, Enggartiasto Lukita, Ministro de Comercio de Indonesia, indicó que la falta de *medidas concretas* al respecto tendría un impacto negativo en la credibilidad de la organización y, por ello, sus miembros deberían hacer todo el esfuerzo posible para llegar a una solución (OMC, 2017: párr. 4). Suresh Prabhu, Ministro de Comercio e Industria indio, reafirmó este pedido en sus redes sociales, donde acotó que la búsqueda de una solución permanente a los stocks públicos constituía un *must have* en la Onceava Ministerial (Inside Trade, 2017: párr. 5).

El gobierno de Sudáfrica, por su parte, secundó a la India en esta y otras cuestiones. Rob Davies, Ministro de Comercio Sudafricano, indicó que, a pesar de que su país no tiene un programa de existencias públicas, aquellas naciones más pobres que sí lo requieren no deberían estar sujetas a restricciones. A su vez, agregó que ambos países tenían un *montón de terreno común* y compartían *posiciones fuertes* sobre muchos de los mismos temas (Kanth, 2017: párr.3 y 6).

En esa línea, es posible encontrar otras señales que muestran los intentos de la India para incidir en el resultado de las negociaciones. Suresh Prabhu dio cuenta del espíritu de liderazgo de su país en declaraciones vía twitter donde comentó el *duro trabajo* que estaba llevando adelante para asegurarse de que el sistema multilateral se mantenga intacto a pesar de las *fuertes presiones* en contra. Adicionalmente, el ministro menciona que su país estaba celebrando reuniones individuales con sus contrapartes para avanzar en las negociaciones (ICTSD, 2017: párr. 14).

Otro punto de disenso, abordado previamente, fue la eliminación de subsidios internos a la producción agrícola. Dos de las principales economías del mundo, India y China, presentaron una propuesta conjunta solicitando la eliminación de estas ayudas por parte de los países más ricos. Zhang Xiangchen, Representante Permanente de China, expresó la voluntad de su país para avanzar en las reformas agrícolas, siempre y cuando, los países más desarrollados den el primer paso. Un documento difundido previamente por ambos países indicaba que las ayudas brindadas por el mundo desarrollado (incluyendo Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá) representan el 90% del total, alcanzando \$160 billones anualmente (Sen, 2017: párr. 3 y 4).

Adicionalmente, las potencias emergentes sentaron posturas divergentes a las del mundo desarrollado sobre cuestiones como la inclusión de nuevos temas en la agenda y la prosecución de acuerdos plurilaterales. El gobierno de la India se jactó de haber *resistido exitosamente* las presiones para negociar temas no tradicionales, como comercio electrónico; facilitación de inversiones; micro, pequeñas y medianas empresas; y género. Dicha postura se justificó en la necesidad de resolver primero las negociaciones con mandato de Doha y de especial interés para los países en desarrollo (Pattanayak, 2017: párr 4). Mientras China sí apoyó la inclusión de nuevos temas, se manifestó en contra del mantenimiento de negociaciones plurilaterales. En tal sentido, Zhang indicó que su país se opone al plurilateralismo y que seguirían insistiendo para que las discusiones se lleven adelante en un marco multilateral (Sen, 2017: párr. 7).

Los cuestionamientos de Estados Unidos a la organización constituyen otra pieza de evidencia que denota la acumulación de poder de las potencias emergentes; la administración de Donald Trump discute los beneficios y flexibilidades que éstas reciben por estar categorizadas como países en desarrollo. El presidente norteamericano ha expresado en numeras ocasiones su disconformidad con la aplicación del principio de “Trato Especial y Diferenciado”, el cual alcanza a un país como China que hoy día constituye la segunda economía mundial en términos de producto bruto interno. Más aún, Donald Trump amenazó con renunciar al organismo si no se pone fin esta clasificación *insoportable* que otorga ventajas a ciertos países en materia de resolución de disputas, reducción de tarifas, subsidios a las exportaciones y compromisos asumidos en los acuerdos, entre otros (The Financial Times, 2019).

Resultado del test:

En el test se identificaron distintas piezas de evidencia que demuestran el peso creciente de las potencias emergentes en la organización y su impacto en las negociaciones. Una señal de ello es la presentación de propuestas propias para impulsar intereses divergentes a los del mundo desarrollado y la reunión de apoyos por parte de grupos de países que respaldan sus iniciativas. Además, las declaraciones de los negociadores propios y de otros miembros dan cuenta de su influencia en la determinación de los resultados de la negociación. Hasta acá, la evidencia nos sirve para probar cómo la acumulación de peso político y económico les brinda a las potencias emergencias la capacidad de incidir en las negociaciones comerciales mantenidas en la OMC. Aunque es evidente que el surgimiento de nuevos actores influyentes complejiza la búsqueda de consensos, esto no implica necesariamente que deba darse una situación de bloqueo. Por otra parte, la rigidez en la postura de la India sí es un elemento necesario para nuestra explicación, ya que muestra la conciencia de este país sobre el peso que tiene en el orden económico mundial y la consecuente decisión de condicionar su consenso a la satisfacción de determinados intereses. La variable interna ideológica-cognoscitiva permite entender esa rigidez en torno a un tema -el mantenimiento de stocks públicos para seguridad alimentaria- pendiente desde Doha. Finalmente, el uso del poder de bloqueo por parte de una potencia emergente que constituye una de las principales economías en el mundo, la India, fue suficiente para bloquear la firma de una Declaración Ministerial.

El resultado del test indica que la hipótesis 2B tiene un valor explicativo medio en el caso de la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.¹⁴

¹⁴ La Tabla N°4 del anexo ofrece un resumen del test para la Hipótesis B.

b. Una breve revisión histórica

A fin de ejercer una suerte de test control de las observaciones extraídas mediante el test de inferencia causal, resulta pertinente considerar la evolución de las variables en análisis en la últimas tres Ministeriales. El hecho de contar con dos casos de relativo éxito -Bali y Nairobi- y uno de bloqueo -Buenos Aires- permite comparar el comportamiento de las variables identificadas en cada uno de ellos, a fin de determinar continuidades y rupturas.

Tabla 4: Revisión histórica

Conferencia Ministerial	Instrumento declarativo	Decisiones Ministeriales	Hipótesis A		Hipótesis B	
			Proceso de toma de decisiones	División de posturas en torno a Doha	Vacancia de liderazgo	Emergencia de nuevas potencias
Bali 2013	Declaración Ministerial	<p>Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (TFA).</p> <p>Cláusula de Paz en existencias públicas.</p> <p>Transparencia en competencia de las exportaciones.</p>	<p>Recorte de los temas en la agenda negociadora.</p> <p>Enfoque innovador sobre tratamiento especial y diferenciado.</p> <p>Negociaciones multilaterales y mayormente abiertas. No implementación del “principio de todo único”.</p>	<p>Avances en temas de interés de ambos grupos.</p> <ul style="list-style-type: none"> Facilitación del comercio -menos sensible- con un enfoque equilibrado. Cuestiones agrícolas: constitución de existencias públicas para seguridad alimentaria y administración de las cuotas de importación. 	<p>Administración de Barack Obama.</p> <p>Liderazgo activo para la promoción de la cooperación internacional en distintos ámbitos.</p> <p>Defensa del régimen internacional de comercio regulado por la OMC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se empieza a hablar de los BRIC desde 2001. El aporte de estos países al PBI mundial creció de manera constante desde principios de siglo. El surgimiento de las nuevas potencias alteró la distribución internacional de poder posterior a la Guerra Fría al modificar la correlación de fuerzas en los planos económico y político.
Nairobi 2015	Declaración Ministerial	<p>Eliminación de los subsidios a las exportaciones. Normas de origen preferenciales para PMA.</p>	<p>Negociaciones por fuera del “principio de todo único”, cuya erosión en Bali fue clave para lograr mayores avances.</p>	<p>Mayores progresos en temas de agricultura menos sensibles: subsidios a las exportaciones de productores agropecuarios, existencias públicas con fines de seguridad alimentara, mecanismos de salvaguardia especial y algodón.</p>		
Buenos Aires 2017	Declaración de la Presidenta	<p>Continuación de las negociaciones sobre subsidios a la pesca en 2019.</p>	<p>Consolidación del enfoque de negociación por temas. Negociación plurilateral en grupos de países “like-minded”.</p>	<p>Creciente rigidez en las posturas en torno a Doha:</p> <ul style="list-style-type: none"> Oposición de Estados Unidos a incluir cualquier mención a Doha en la Declaración Ministerial. Negativa de la India a prestar su consenso en caso de no alcanzar ningún acuerdo en materia de existencias públicas para seguridad alimentaria. 	<p>Administración de Donald Trump.</p> <p>Política exterior nacionalista (“American first”).</p> <p>Bajo involucramiento en las negociaciones y fuertes cuestionamientos al funcionamiento del sistema mundial de comercio y a la OMC.</p>	

Fuente: elaboración propia.

El test muestra cómo el marco de reglas y procedimientos que rige las negociaciones en la OMC se flexibilizó gradualmente, facilitando así, la generación de acuerdos significativos. El nombramiento de Roberto Azevêdo en 2013, unos meses antes de la reunión en Bali, trajo aparejado un cambio de

enfoque que se iría consolidando con el tiempo; el nuevo Director General se expresó públicamente a favor de un proceso de toma de decisiones inclusivo y amplio con participación de más delegaciones de países (Neufeld, 2014:11). Los progresos en materia de flexibilización, que fueron notorios en Bali, permitieron la formación de acuerdos aún más ambiciosos en Nairobi. Como fuera señalado en las entrevistas, en Buenos Aires los negociadores siguieron avanzando con un enfoque negociador por temas que permitió la formación de grupos de países *"like-minded"*, unidos por el interés compartido de tratar determinados asuntos.

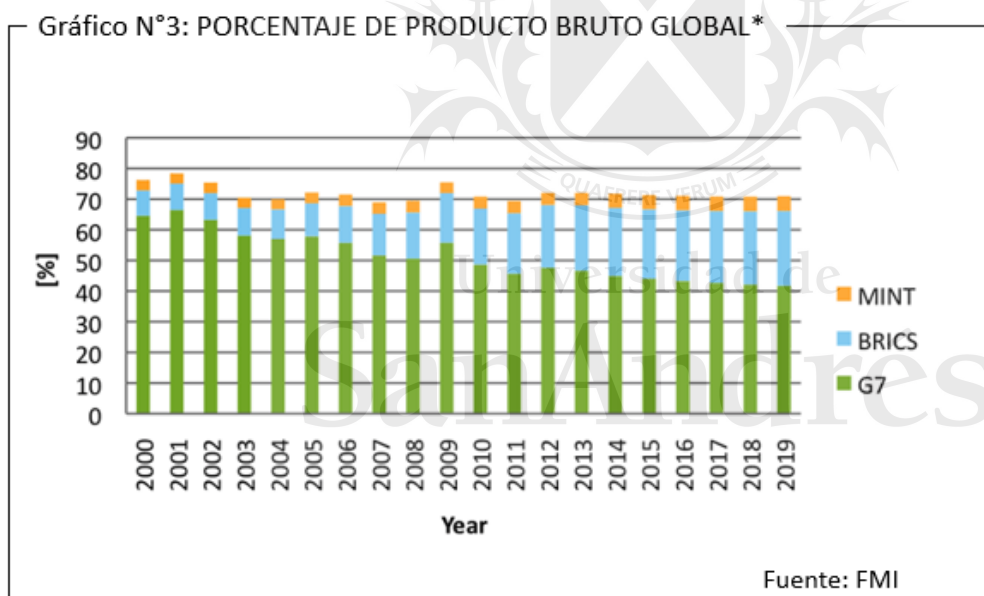
Por otro lado, el test muestra que los negociadores de Bali y Nairobi tuvieron éxito en combinar los temas en agenda para generar un interés común en avanzar por parte de los países desarrollados y en desarrollo. En el caso de Bali, el eje estuvo puesto en facilitación del comercio: un asunto que interesaba especialmente a los países más ricos e implicaba mayores esfuerzos de cumplimiento por parte de los países en desarrollo (Rodríguez Carrasco y Serrano, 2015:10). Sin embargo, el resultado final fue lo suficientemente equilibrado para que éstos últimos presten su consenso; el acuerdo prevé la adopción paulatina de sus cláusulas en base al nivel de desarrollo de cada país, la supedita a la adquisición de capacidades e incluye la posibilidad -en algunos casos- de recibir financiamiento (Zelicovich, 2017: 151). Adicionalmente, se lograron por primera vez avances en la agenda de Doha vinculados a la agricultura en cuestiones de gran interés para algunas potencias emergentes. En particular, se adoptaron medidas para la liberalización del comercio agrícola, la administración de las cuotas tarifarias y la regulación de existencias públicas destinadas a la seguridad alimentaria. Este último punto derivó en el acuerdo de una "cláusula de paz" transitoria que permitiría, al menos por el momento, satisfacer las exigencias de la India. Los avances en agricultura fueron aún mayores en Nairobi, donde se aceptó la eliminación de las subvenciones y la reforma de competencia de las exportaciones. Ahora bien, las diversas fuentes consultadas dan cuenta de un endurecimiento de posturas en Buenos Aires, probablemente debido a la acumulación de poder político de los miembros que defienden la negociación de la Agenda del Desarrollo y a la agudización de las tensiones por la falta de avances en algunos puntos. En efecto, es relevante considerar que los pilares pendientes de negociación son, justamente, los que generan más tensiones entre los miembros. En particular, la búsqueda de una solución definitiva sobre la formación de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria y la ayuda interna a la producción agrícola.

El rol de Estados Unidos, por su parte, es una variable que jugó un rol muy distinto en Buenos Aires, en comparación con las Ministeriales anteriores. La Onceava Conferencia Ministerial fue precedida por la elección de Donald Trump, quien sostiene una visión de política exterior distinta, en muchos aspectos, a la de su antecesor. La literatura señala a Barack Obama como impulsor de la búsqueda de acuerdos en el marco de la OMC (Huffman y Palmer, 2013: párr. 4). Al finalizar la Ministerial de Bali, Obama destacó públicamente el acuerdo alcanzado en materia de facilitación del comercio y el rol de liderazgo que su país ejerció para lograrlo. Además, celebró el rejuvenecimiento del sistema multilateral de comercio en tanto, puntualizó, protege los derechos comerciales de los Estados Unidos y favorece la creación de millones de empleos. Más aún, el presidente norteamericano mantuvo un encuentro con el primer ministro indio, Narendra Modi que, según las partes, fue crucial para la aprobación del paquete de Bali (The Indian Express, 2014: párr.1-3). Por el contrario, la política comercial del gobierno de Donald Trump se basa en la premisa de que los intereses de Estados Unidos se verán más beneficiados si ese país explota su posición de principal economía mundial, en lugar de mediante la construcción de un sistema multilateral de comercio regulado por un organismo internacional (Goodman, 2019: 9). De hecho, el presidente norteamericano declaró, a poco de asumir,

que la OMC había sido creada para beneficios de todos, menos de Estados Unidos, y que la organización permite que los miembros puedan *sacar ventaja* ampliamente de su país (Real Clear Politics, 2017: párr. 58 y 59).

Con respecto al surgimiento de potencias emergentes, la configuración de un escenario internacional multipolar a partir de la emergencia de nuevas potencias es un proceso de larga data que comenzó con anterioridad a los tres encuentros. De hecho, el surgimiento del término BRIC -utilizado para agrupar a las economías emergentes que marcarían la política y la economía del SXXI- fue acuñado por Goldman Sachs en el año 2001 (O'Neill, 2001). La primera reunión del grupo tuvo lugar en el año 2006 con la presencia de Brasil, Rusia, India y China, esto es, siete años antes de la Ministerial en Bali. Sudáfrica, por su parte, fue invitado a sumarse al grupo en 2011. Sin embargo, los países que componen el bloque han tenido una proyección económica muy distinta desde su creación. En particular, se destaca el desempeño económico de China y la India que, a diferencia del resto de los miembros, mantuvieron un crecimiento estable y expandieron de modo constante su peso en la economía global (Haroon, 2019).

A fin de ilustrar su importancia creciente en la economía internacional, el siguiente gráfico muestra el aporte de estos países al producto global desde principios de siglo en adelante.



*MINT: México, Indonesia, Nigeria y Turquía; BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica; G7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido

Resultado de la revisión histórica:

La revisión muestra que algunas variables han evolucionado de forma constante, mientras otras sufrieron rupturas a lo largo del período analizado.

En relación al proceso de toma de decisiones, las normas se fueron flexibilizando de forma progresiva, aunque aún se mantiene la regla más exigente del consenso. La participación de las potencias emergentes en el comercio global, por su parte, ha aumentado de forma constante. Se destacan, fundamentalmente, el crecimiento de China e India.

Las divergencias en torno a Doha fueron gestionadas exitosamente en Bali y Nairobi -dado que se generaron consensos entre los grupos que permitieron progresos en temas de preocupación para ambos-, pero se agudizaron en Buenos Aires. La mayor rigidez de las posturas, tanto de las naciones más ricas como de los países emergentes, se explica por el hecho de que los temas remanentes eran además los más espinosos, así como también, por la acumulación de poder económico y político de estos últimos.

Finalmente, el rol de Estados Unidos es la variable que se alteró de manera más significativa entre Bali y Nairobi, por un lado, y Buenos Aires, por el otro. La principal potencia pasó de ejercer un liderazgo proactivo en el escenario multilateral, a retirarse completamente de ese papel, dejando una vacancia que no fue cubierta por ningún otro país. Esta ruptura se comprende en el marco del cambio de gobierno y las diferencias de política exterior y comercial de Barack Obama y su predecesor, Donald Trump.



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES

a. **Una organización rígida en un contexto hostil.**

Se considera que la Onceava Conferencia Ministerial de Buenos Aires culminó en un bloqueo dado que los negociadores no lograron acordar una Declaración Ministerial que dé cuenta del consenso general arribado. Desde un punto de vista político, las máximas autoridades de la Ministerial manifestaron su decepción por la falta de resultados y, más aún, la continuidad de la organización post Buenos Aires fue presentada por su presidenta como un logro en sí mismo.

En ese contexto, el presente trabajo persiguió el objetivo de ampliar la comprensión sobre los motivos del bloqueo de las negociaciones en Buenos Aires, luego de dos Conferencias Ministeriales relativamente exitosas que la OMC celebró en Bali y Nairobi, en las que se lograron avances en ciertas cuestiones.

En atención a la multicausalidad del fenómeno de interés, se consideraron diversas variables, bajo el entendimiento de que éstas, podrían aportar en distinto grado al resultado alcanzado en Buenos Aires. La revisión de la literatura mostró que los factores con potencial de incidir en el bloque podían ser de naturaleza interna, vinculados a la estructura de las reglas multilaterales y los mandatos negociadores de la Ronda de Doha; así como externa, vinculados al contexto en el que se desarrollaron las negociaciones.

Fueron testeadas, en el caso específico de Buenos Aires, dos hipótesis -una interna y otra externa-, utilizadas previamente por la academia para explicar el resultado de las negociaciones en la OMC. Para probar el mecanismo causal planteado en cada una de las hipótesis, se recogieron y jerarquizaron diversos trozos de evidencia siguiendo la metodología de *process tracing*.

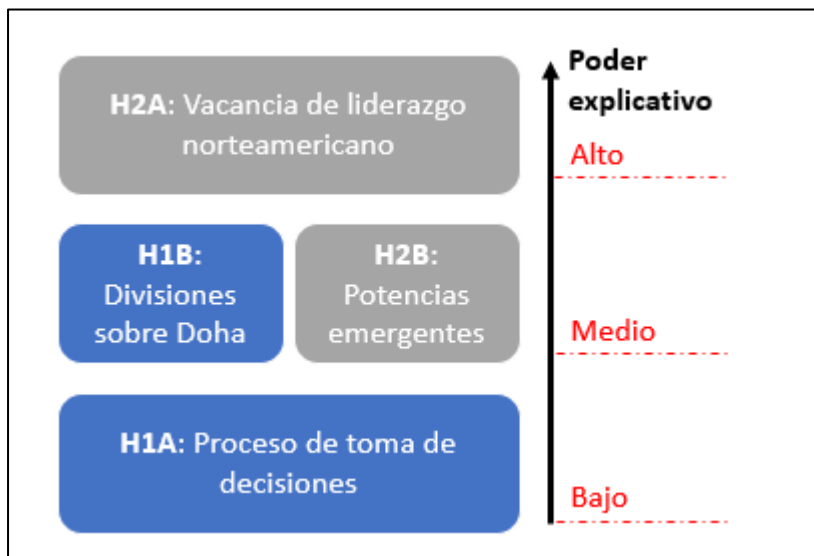
Las piezas de evidencia fueron extraídas de fuentes primarias y secundarias que se contrastaron mediante un proceso de triangulación metodológica a fin de dotar de mayor fiabilidad al análisis. Finalmente, la aplicación del test de inferencia causal permitió determinar el poder explicativo de cada hipótesis, en función de la evaluación de la evidencia encontrada en cada caso.

Como agregado, la observación de la evolución de las variables contenidas en las hipótesis en las tres últimas Ministeriales (Bali 2013, Nairobi 2015 y Buenos Aires 2017), a través de una suerte de test de control, apuntó a robustecer la confiabilidad de las observaciones extraídas mediante la aplicación de la metodología.

La evidencia muestra que las dos hipótesis analizadas tuvieron incidencia en Buenos Aires, en tanto sus variables se conjugaron para producir el bloqueo, teniendo cada una de ellas un valor explicativo distinto.

Como se indica en el gráfico N°4, las variables estructurales y de contexto, consideradas en este trabajo, construyeron un escenario complejo y de tendencia al bloqueo.

Gráfico N°4: Poder explicativo de las hipótesis bajo análisis en la Conferencia Ministerial de Buenos Aires.



Fuente: elaboración propia

Si bien el paquete de reglas vinculadas al proceso decisorio se ha ido relajando con el tiempo, los procedimientos formales aún establecen criterios estrictos para la generación de acuerdos. La variable institucional (H1A) tiene valor explicativo, aunque menor, porque la exigencia del consenso habilita el bloqueo de las negociaciones. Por su condición de causa necesaria, pero no suficiente, constituye la parte de la explicación más visible y evidente; el bloqueo se produjo porque un país se negó a prestar el consenso que exige el paquete de reglas.

Un segundo nivel de análisis da cuenta de la presencia necesaria de otras variables que, en conjunto, habilitan el poder de bloqueo. En particular, se requiere un actor que conjugue el peso político suficiente con la motivación adecuada para hacer uso de ese poder. En el caso de Buenos Aires, ese actor fue la India y, el estancamiento de la Ronda de Doha, la motivación detrás de su actitud negociadora. De esta manera, las variables H1B y H2B, que tienen un poder explicativo medio, se necesitan y retroalimentan: la división ideológica-cognoscitiva en torno a la continuidad de la Agenda de Doha se activa como mecanismo causal si los países que defienden las distintas posiciones detentan la importancia política y económica suficiente para trabar las negociaciones por este asunto.

Ahora bien, una organización con un entramado de reglas exigentes para la formación de acuerdos y profundas divisiones de índole ideológico-cognoscitivo entre miembros con capacidad de bloqueo, torna necesaria la presencia de un hegemón que distribuya los incentivos necesarios -ya sea en forma de concesiones o de amenazas- para impulsar las negociaciones.

La ausencia de Estados Unidos (H2A) -entendido como poder hegemón- es la última variable que permite comprender el bloqueo de la Onceava Conferencia Ministerial de Buenos Aires. Este argumento cobra fuerza a raíz de la revisión histórica que evidencia la transformación del rol de Estados Unidos en las últimas ministeriales, el cual pasa de ejercer un liderazgo proactivo a atender contra la esencia misma de la organización con el bloqueo *de facto* del Cuerpo de Apelaciones.

Los resultados arribados refuerzan una perspectiva realista de las relaciones internacionales, según la

cual, la realidad formal -dada por el proceso de toma de decisiones- impone ciertas limitaciones a los negociadores, pero es la realidad material -entendida como las relaciones de poder entre sus miembros- la que, en última instancia, determina la posibilidad de alcanzar acuerdos.

En un escenario internacional fragmentado, en que ningún actor acumuló aún el poder político suficiente para liderar en ausencia de la principal potencia, la OMC no fue capaz de superar la rigidez de su estructura ni las divisiones vigentes entre sus miembros para cumplir la exigente regla del consenso que requiere para la adopción de decisiones multilaterales.

El gobierno de Estados Unidos, no solo se abstuvo de liderar las conversaciones, sino que adoptó una postura abiertamente hostil que se plasmó en declaraciones y acciones de ese país orientadas a socavar la legitimidad y el funcionamiento de la OMC. Esta actitud, revisionista y crítica, restó impulso a las negociaciones, debilitó la organización e, incluso, puso en duda su continuidad en un escenario internacional poco proclive a la cooperación.

Resultan particularmente elocuentes las declaraciones de Robert Lighthizer una vez concluidas las negociaciones; en ellas, el Representante Comercial de Estados Unidos celebró el resultado de la Ministerial como un hecho histórico, dejando en evidencia que no estaba entre los objetivos de este país la firma de un acuerdo multilateral consensuado.

De esta forma, concluimos que el resultado de Buenos Aires se explica en distintos niveles por una conjunción de variables estructurales y de contexto que, en distinto grado, contribuyeron al bloqueo de las negociaciones. Es fundamental no perder de vista que la Onceava Conferencia Ministerial se enmarca en un fenómeno más complejo vinculado a la transformación de las relaciones de poder en el sistema internacional. En tal sentido, el retiro del hegemón y la ausencia de liderazgos alternativos se erigen como las causas últimas que terminan de sellar el desenlace de la Ministerial.

Aún sin haber alcanzado una Declaración Ministerial, los avances obtenidos en Buenos Aires, en términos tanto de formación de grupos de trabajo como de adopción de Decisiones Ministeriales, son significativos, teniendo en cuenta el contexto en que tuvo lugar el encuentro. En efecto, en un escenario global poco proclive a la cooperación y en el que ningún actor del sistema reunía la capacidad y la voluntad de ejercer un liderazgo mundial, haber convocado a todos los actores en la misma mesa de discusión y mantenido la continuidad de las negociaciones puede considerarse en sí mismo como un logro de la Onceava Ministerial.

ANEXO

Tabla 1: Propuestas sobre temas de agricultura en la Onceava Conferencia Ministerial

Temas	Descripción	Propuestas	Países
Ayuda interna	Subvenciones internas que puedan llevar a una superproducción de productos agrícolas y afectar a los precios del mercado mundial	Establecimiento de límites a la AGDC basados en un porcentaje del valor de la producción, con topes diferentes para los países desarrollados y los países en desarrollo	Brasil, la UE y otros co-patronicadores
		Reducción de la AGDC mediante topes monetarios fijos que serían más transparentes y predecibles	Nueva Zelandia, Australia, el Canadá, Chile y el Paraguay
		Eliminación por parte de los países desarrollados de su ayuda del "compartimento ámbar"	China y la India
		Propuestas de conciliación de las diferentes posturas: límite global a la ayuda interna causante de distorsión del comercio y reducción de los niveles autorizados de MGA	Otras propuestas de la Argentina, Filipinas y México
Acceso a mercados	Condiciones y medidas arancelarias y no arancelarias para la entrada de determinadas mercancías a los mercados de los países miembros	Establecimiento de un programa de trabajo posterior a la MC11 para las negociaciones sobre el acceso a los mercados, con el objetivo de "reducir el nivel de protección y crear oportunidades significativas de acceso a los mercados"	Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Tailandia y Uruguay
		Introducción de reformas en el acceso a los mercados centrado en las tareas técnicas y comenzando por la simplificación arancelaria	Paraguay y Perú
		Simplificación arancelaria	Túnez
		Limitación o eliminación de la salvaguardia especial para la agricultura (SGE) entendida como una herramienta que puede ser usada para que los miembros protejan sus sectores agrícolas	Paraguay, Rusia y Filipinas
Stocks públicos	Instrumentos de política utilizados por los gobiernos para comprar, almacenar y distribuir alimentos cuando es necesario	Exoneración de la ayuda proporcionada en el marco de los programas de constitución de existencias públicas del cálculo de la ayuda interna causante de distorsión del comercio	Brasil, la UE, Colombia, el Perú y el Uruguay Países en desarrollo reunidos en el G33 y coordinados por Indonesia
		Continuación del enfoque de la "cláusula de paz" de Bali, que trata de ofrecer protección jurídica frente a las impugnaciones en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura	Rusia y Paraguay
			Noruega y Singapur

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2: Descripción de grupos de negociación sobre agricultura en la OMC

Grupos	Descripción	Países
Grupo de Productos Tropicales	Países en desarrollo que piden un mayor acceso a los mercados para los productos tropicales.	Bolivia, Estado Plurinacional de, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú.
G-10	Presionan para que se tengan en cuenta las diversas funciones y el carácter especial de la agricultura a la luz de las preocupaciones no comerciales.	Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, Noruega, República de Corea, Suiza, Taipei Chino.
Grupo ACP	Coalición de naturaleza geográfica que aborda el tema de preferencias agrícolas.	62 Países de África, el Caribe y el Pacífico miembros de la OMC a los que la UE otorga preferencias.
Grupo de Cairns	Países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se liberalice el comercio de dichos productos.	Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia, Uruguay, Viet Nam.
G-20	Ejercen presión para que se efectúen reformas ambiciosas de la agricultura en los países desarrollados, con flexibilidad para los países en desarrollo.	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.
G-33	Países en desarrollo que ejercen presión para que se dé flexibilidad a los países en desarrollo a fin de que puedan efectuar una apertura limitada de sus mercados agropecuarios.	Miembros de la OMC (47): Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Benin, Bolivia, Estado Plurinacional de, Botswana, China, Congo, Cuba, Costa de Marfil, Dominica, Ecuador, El Salvador, Filipinas, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Madagascar, Mauricio, Mongolia, Mozambique, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, República Dominicana, República de Corea, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Taipei Chino, Tanzania, Trinidad y Tabago, Turquía, Uganda, Venezuela, República Bolivariana de, Zambia, Zimbabwe.
Los “Cuatro del Algodón”	Países del África Occidental que piden recortes de las subvenciones y los aranceles en el sector del algodón	Benin, Burkina Faso, Chad, Costa de Marfil, Malí.
Economías en transición de ingreso bajo	Pretenden obtener el mismo trato que los países menos adelantados.	Armenia, Moldova, República de, República Kirguisa.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3: Test de hipótesis A

Tipo de variable	Variable	Descripción	Testeo en Buenos Aires	Valor explicativo
Institucionalista	Proceso de toma de decisiones.	El requisito del consenso otorga “poder de bloqueo” – en teoría- a cualquier país que se oponga a un acuerdo.	Un único país, la India, utilizó su poder de bloqueo al negarse a prestar su consenso para aprobar la Declaración Ministerial.	Bajo <ul style="list-style-type: none"> En general, el paquete de reglas para la toma de decisiones se ha relajado progresivamente El poder de bloqueo sí fue ejercido para evitar la firma de la Decisión Ministerial. Si bien éste es necesario para habilitar el estancamiento de las negociaciones, no resulta suficiente, ya que la posibilidad o no de ejercerlo depende del poder relativo de cada país.
		El principio del “todo único” genera una lógica negociadora de <i>quid pro quo</i> .	El mecanismo ya se había flexibilizado en Ministeriales anteriores.	
		La regla de 1 Estado = 1 voto , promueve la formación de coaliciones.	Las coaliciones perdieron importancia, un país –la India- bloqueó la Declaración actuando por su cuenta.	
Ideológico-cognoscitivo	División de posiciones en torno a la Ronda de Doha.	India, Sudáfrica y otros países en desarrollo buscan avanzar en los temas de Doha; Estados Unidos y otros países desarrollados se niegan y promueven el tratamiento de temas nuevos.	La India se negó a prestar su consenso a una Declaración Ministerial que no mencione a Doha; Estados Unidos se opuso a incluir cualquier mención a Doha en la Declaración Ministerial.	Medio <ul style="list-style-type: none"> La existencia de posturas divergentes en torno a la Ronda de Doha es necesaria para que no haya acuerdo, pero no constituye razón suficiente para ello. Para que se produzca el bloqueo, los países que sustentan las posiciones divergentes deben detentar suficiente poder político y económico.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4: Test de Hipótesis B

Tipo de variable	Variable	Descripción	Testeo en Buenos Aires	Valor explicativo
Realista	Vacancia de liderazgo americano	Giro en la política comercial de Estados Unidos, “America First” . Postura crítica y revisionista del gobierno de Donald Trump en relación al régimen de comercio internacional regulado por la OMC .	Además de no haber ejercido un rol de liderazgo, Estados Unidos adoptó una posición hostil en las negociaciones y mantuvo una postura rígida que contribuyó a su estancamiento. La celebración de la Ministerial de Buenos Aires como un éxito, muestra que este país tenía objetivos distintos a la concreción de un acuerdo multilateral.	Alto <ul style="list-style-type: none"> La falta de liderazgo previa y durante la Ministerial son necesarias para entender el bloqueo, ya que se precisa un líder para brindar los incentivos adecuados y movilizar el consenso en una organización como la OMC. La hostilidad de la principal potencia frente al régimen multilateral de comercio regulado por la OMC -plasmada en sus declaraciones, acciones de políticas y rol negociador- constituyen una causa necesaria y suficiente.
	Emergencia de nuevas potencias	Configuración de un escenario multipolar dado por el surgimiento de nuevas potencias con mayor participación en el comercio internacional y poder de incidencia en las negociaciones.	Su condición de potencia emergente con un peso ascendente en la política y la economía internacional, le permitió a la India servirse de la rigidez de las reglas para bloquear un acuerdo que no satisfacía sus demandas. Este país condicionó su consenso a la formulación de una solución definitiva a un tema pendiente desde Doha.	Medio <ul style="list-style-type: none"> La emergencia de nuevos actores influyentes complejiza la búsqueda de consensos, pero no explica su estancamiento. La rigidez de sus posturas, que se explica por la variable ideológica-cognoscitiva, es condición necesaria para que estos actores generen un bloqueo.

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía:

- Aguirre, Julio Leonidas. (2017, junio). Mecanismos causales y “process tracing” en *Revista SAAP*, 11 (1), pp. 145-175.
- Adler, E. (1997). Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics en *European Journal of International Relations*, 3, pp. 319-363.
- Bacchus, James. (2018). Was Buenos Aires the Beginning of the End or the End of the Beginning? The Future of the World Trade Organization en *Policy Analysis*, 841, pp.1-16.
- Baldwin, Richard. (2012). WTO 2.0: governance of global supply-chain trade en *Policy Insights*, 64, pp.12-47.
- Baldwin, Richard. (2016). The World Trade Organization and the Future of Multilateralism en *Journal of Economic Perspectives*, 30 (1), pp. 95-116.
- Bayne, N. (2000). ¿Por qué Seattle falló? Globalización y política del comercio en *Gobierno y oposición*, 35 (2), pp. 131-151.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen. (2013, septiembre). “Process tracing” methods: Foundations and guidelines en *University of Michigan Press*, 11.
- Bellmann, Christophe; Hepburn, Jonathan y Wilke Marie. (2012). Los desafíos que enfrenta el sistema multilateral de comercio para abordar los objetivos globales de las políticas públicas en *Política de desarrollo internacional*, 3.
- Betrián Villas, Ester, & Galitó Gispert, Núria, & García Merino, Núria, & Jové Monclús, Glòria, & Macarulla Garcia, Marta (2013). La triangulación múltiple como estrategia metodológica en *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 11(4), pp. 5-24. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=551/55128238001>
- Bernal, Richard L. (1999). Sleepless in Seattle: the WTO Ministerial of november 1999 en *Social and Economic Studies*, 48(3), pp. 61-84.
- Blackhurst, Richard. (2001). Reforming WTO Decision Making: Lessons from Singapore and Seattle en *The World Trade Organization millennium round: free trade in the twenty-first century*. London: Routledge, pp. 295-310.
- Bloomberg Law (2017, septiembre). WTO Ministerial Chair Unfazed by U.S. Administration’s Pessimism. Recuperado en: <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/wto-ministerial-chair-unfazed-by-us-administrations-pessimism>.
- Bouzas, Roberto y Zelicovich, Julieta. (2014). La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo en *Estudios de Economía Aplicada*, 32 (3).
- Bull, Hedley (2012). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia:

Columbia University Press.

Bunge, M. (1997). Mechanism and explanation en *Philosophy of the Social Sciences*, 27(4), pp. 410-465.

Casella, Megan. (2017). It's the End of the WTO as We Know It—and Trump Feels Fine en *Politico*. Recuperado en: <https://www.politico.com/story/2017/12/14/trump-end-world-trade-organization-224810>.

Cheng, Fushi. (2008, septiembre). China: shadow WTO Agricultural Domestic Support Notifications en International food research institute, 00793, pp. 20.

Centre for Strategic & International Studies (CSIS) (2017, septiembre) U.S. Trade Policy Priorities: Robert Lighthizer, United States Trade Representative (transcript) Recuperado en: <https://www.csis.org/analysis/us-trade-policy-priorities-robert-lighthizer-united-states-trade-representative>

Collier, Davis. (2011). Understanding “process tracing” en *PS: Political Science and Politics*, 44 (4), pp. 823-830..

Crump, Larry. (2011). Negotiation Process and Negotiation Context en *International Negotiation*, 16, pp.197–227.

Das. Abhijit. (2018). India can make a fight of it at WTO en *The Hindu Buisines Online*. Recuperado de.: <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/india-can-make-a-fight-of-it-at-wto/article22317280.ece1#>

De Sarkar, Dipankar. (2017). Is WTO working for India and China? en *LiveMint*. Recuperado en: <https://www.livemint.com/Opinion/QTNmXy3tM7oNeusEwwPmiM/Is-WTO-working-for-India-and-China.html>

Departamento de Comercio e Industria de la República de Sudáfrica. (2017). Media statements: No Multilateral Outcomes at the 11th Ministerial Conference. Recuperado en: <https://www.thedti.gov.za/editmedia.jsp?id=4305>

Departamento de Comercio e Industria de la República de Sudáfrica. (2018). Presentation to the Parliamentary Portfolio Committee on Trade and Industry: Outcome of the 11th WTO Ministerial Conference (MC11) held in Buenos Aires, Argentina from 10 to 13 December 2017. Recuperado en https://www.thedti.gov.za/parliament/2018/WTO_MC11_outcomes.pdf

Deudney, Daniel y Ikenberry, John. (1999). The Nature and Sources of Liberal International Order en *Review of International Studies*, 25 (2), pp. 179-19.

DW. (2015). OMC no logra acuerdo sobre futuro de la Ronda de Doha. Recuperado en: <https://www.dw.com/es/omc-no-logra-acuerdo-sobre-futuro-de-la-ronda-de-doha/a-18929971>.

Efstathopoulos, Charalampos y Kelly, & Dominic. (2014) India, developmental multilateralism and

the Doha ministerial conference en *Third World Quarterly*, 35(6), pp. 1066-108.

European Commission official website (2017). WTO meeting in Buenos Aires: A missed opportunity. Recuperado en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1772>.

Evenett, Simon J. (2003). The Failure of the WTO Ministerial Meeting in Cancun: Implications for Further Research en *CESifo Forum*, 3, pp. 10-17.

Faletti, Tulia G. y Mahoney, James L. (2016). El método secuencial comparado en *Revista SAAP*, 10(2), pp.1-9.

Fortnam, Brett. (2017). U.S. role in WTO talks unclear as others prepare for ministerial outcomes en *World Trade Online*. Recuperado en: <https://insidetrade.com/daily-news/us-role-wto-talks-unclear-others-prep-ministerial-outcomes>.

Fundación INAI. (2017). XICM: reunión preparatoria de Ministros. Recuperado en: <http://inai.org.ar/xicm-reunion-preparatoria-de-ministros/>

Gilpin, R., & Gilpin, J. M. 2001. Global political economy: Understanding the international economic order. Princeton, N.J: Princeton University Press.

Goodman. (2019, junio). Globalization Is Moving Past the U.S. and Its Vision of World Order en *The New York Times*. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/2019/06/19/business/globalization-us-world-order.html>

Goldstein, Judith; Rivers, Douglas y Tomz, Michael. (2007). Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade en *International Organization*, 61, pp. 37–67.

Haroon, Aleena. (2019). S&P: BRICS grouping may no longer be 'coherent'. Recuperado de: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/trending/ymlzdkk4h0qdcy8rlwtp2q2>

Hopmann, P. Terrence. (1995). Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 542, pp. 24–47.

Huffman, Jason y Palmer Doug. (2013). Obama on WTO: Small biz wins big en *Político*. Recuperado en: <https://www.politico.com/story/2013/12/obama-wto-says-small-business-100831>

Huntington, Samuel, P. (1999, marzo). The lonely superpower en *Foreign Affairs*, 78 (2), pp. 35–49.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017, julio). WTO Farm Talks Chair Urges Members to Accelerate Work for Buenos Aires Ministerial en *Bridges*, 21, (27), pp 1-5.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017, julio). WTO Members Prepare for Autumn Negotiations, Endorse Update to Trade Policy Review en *Bridges*, 21, (27), pp 5-8.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017, septiembre). WTO Farm Talks Chair Maps Progress Ahead of October Mini-Ministerial en *Bridges*, 21, (30), pp 1-4.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017, octubre). Ministers in Marrakech Grapple with Buenos Aires Deliverables, Future WTO Agenda en *Bridges*, 21, (33), pp 1-5.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017, diciembre). Ministers Arrive in Buenos Aires for High-Level WTO Meet, Amid Shifting Landscape on Trade Politics and Policy en *Bridges Daily Updates*, 1.

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) (2017, diciembre). WTO Ministerial: As Buenos Aires Negotiations Get into Gear, Road Ahead Remains Murky en *Bridges Daily Updates*, 3.

Ikenberry, John. (1998). Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order en *Quarterly Journal: International Security*, 23 (3), pp. 3-78.

Kanth, D. Ravi (2017). WTO Buenos Aires meet: US blocks developing nations' bid to keep Doha agenda alive en *LiveMint*. Recuperado en: <https://www.livemint.com/Politics/IFDcEuCfG9qk5WEMejzyK/WTO-Buenos-Aires-meet-US-blocks-developing-nations-bid-to.html>.

Kanth, D. Ravi (2017). WTO Buenos Aires meet: South Africa, India to take common stand on key issues en *LiveMint*. Recuperado en: <https://www.livemint.com/Politics/coit6GNt5FHxAU9rP7gPUI/WTO-Buenos-Aires-meet-South-Africa-India-to-take-common-st.html>.

Karns, Margaret y Mingts, Karen. (2010). *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*. Londres: Lynne Rienner.

Keohane, Robert O. (1989). *Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics in International, Institutions and State Power*. Boulder: Westview.

Khor, Martin. (2006, julio). Failure of WTO Geneva Mini-Ministerial en *Economic and Political Weekly*, 41, (29), pp. 3143-3146.

Krasner, Stephen D. (2010) Desarrollo estatal, construcción del Estado y ayuda externa en *Foro Internacional*, L(3-4), pp. 689-723.

Kuo, Mercy A. (2018, febrero). US Leadership in International Trade: Recalibration or Retreat? en *The Diplomat*. Recuperado en: <https://thediplomat.com/2018/02/us-leadership-in-international-trade-recalibration-or-retreat/>

Lal Das, Bhagirath. (2005, octubre-noviembre). Multitude of Mini-WTOs en *Economic and Political Weekly*, 40(44/45), pp. 4668-4670.

Lawder, David y Miles, Tom. (2017, diciembre). Trump's trade chief gets his chance to confront WTO nemesis en *The Star*. Recuperado en: <https://www.thestar.com.my/news/world/2017/12/09/trumps-trade-chief-gets-his-chance-to-confront-wto-nemesis/>

Low, Patrick. (2011, mayo). WTO Decision-Making for the Future en *World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division*, Staff Working Paper ERSD-2011-05 en https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201105_e.pdf

Lynch, David J. y Paletta Damian. (2018, febrero). Trump Tilts Hard-Line Ahead of Trade Decisions en *The Washington Post*. Recuperado en: <https://finans.dk/protected/global/washingtonpost/ECE10350285/trump-tilts-toward-hardliners-ahead-of-key-trade-decisions/?ctxref=ext>

Makuc, Adrian; Ochoa, Raúl y Sabday. Claudio. (2018). Argentina frente a la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (MC11) y el Grupo de los 20 (G20), Programa de Investigadores de la Secretaría de Comercio de la Nación, Documento de trabajo N°7.

Musselli, Irene. (2016). Farm support and trade rules: towards a new paradigm under the 2030 agenda en *Policy issues in international trade & commodities Research Study Series*, 74.

Morgenthau, Hans J. (1940, abril). Positivism, Functionalism, and International Law en *The American Journal of International Law*, 34 (2), pp. 260-284.

Morrison, Richard. (2017). WTO Ministerial recap: Few outcomes, much disagreement en *IEG Policy*. Recuperado en: <https://iegpolicy.agribusinessintelligence.informa.com/PL214578/WTO-Ministerial-recap-Few-outcomes-much-disagreement>.

Narlikar, Amrita. (2005, julio). Bargaining over the Doha Development Agenda: Coalitions in the WTO en *LATN Working Paper*, 36.

Neufeld, Nora. (2014, abril). The long and winding road: how WTO members finally reached a trade facilitation agreement en *WTO Economic Research and Statistics Division*, Staff Working Paper ERSD-2014-06.

Nigavekar, Arun S (2017, diciembre). We need soul-searching talks on development, trade en *The Hindu*. Recuperado en: <https://www.thehindu.com/business/we-need-soul-searching-talks-on-development-trade/article21665575.ece>

Nye, Joseph. (2002). Limits of American Power en *Political Science Quarterly*, 117 (4).

Odell, John S. (2010). Negotiating from weakness in international trade relations en *Journal of World Trade*, University of Cambridge, 44, pp: 544 - 566.

O'Neill, Jim. (2001). Building Better Global Economic BRICs en *Global economic paper*, Goldman, Sachs & Co, 66.

Organización Mundial del Comercio. (2001). Declaración Ministerial de Doha. Recuperado en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2010). Discurso del Director General, Pascual Lamy, en el décimo aniversario del Instituto Mundial de Comercio. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl173_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2012). Emerging economies have shifted the balance of power in world trade—Lamy. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl258_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2013). Azevêdo: “La OMC ha logrado verdaderamente resultados”. Recuperado en: https://www.wto.org/spanish/news_s/spra_s/spra16_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2013). Declaración Ministerial de Bali. Recuperado en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/balipackage_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2015). Declaración Ministerial de Nairobi. Recuperado en: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2015). WTO members secure “historic” Nairobi Package for Africa and the world. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/mc10_19dec15_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2016). WTO members accept Argentina’s invitation to host 2017 Ministerial Conference. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/gc_rpt_03oct16_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Report by Amb. Stephen Ndung’u Karau to the Committee on Agriculture in Special Session. Recuperado en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rpr1txEbaCEJ:https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx%3Ffilename%3Dq:/JOBS/AG/107.pdf+%&cd=2&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar>

Organización Mundial del Comercio. (2017). Azevêdo briefs ministers on MC11 outlook; says flexibility is key to success. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_09jun17_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Susana Malcorra destaca clima positivo y constructivo para que la Undécima Conferencia Ministerial de Buenos Aires sea un éxito. Recuperado en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/mc11_12oct17_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Azevêdo tells ministers more commitment is needed to deliver success at MC11. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/dgra_10oct17_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Joint Ministerial Statement. Recuperado en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/mc11_12oct17_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). G33 Ministerial Communique. Recuperado en: <https://www.tralac.org/images/Resources/MC11/mc11-g-33-ministerial-communique-9-december-2017.pdf>

Organización Mundial del Comercio. (2017). Draft Ministerial Decision Fisheries Subsidies. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bffish_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Malcorra tells WTO members “there is life after Buenos Aires”. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/hod_19oct17_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Observaciones del Director General, Roberto Azevêdo, en la Ceremonia de Clausura de la Onceava Conferencia Ministerial de la OMC. Recuperado en: https://www.wto.org/spanish/news_s/spra_s/spra209_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Observaciones de Susana Malcorra, Ministra argentina y presidenta de la Undécima Conferencia Ministerial, en la Ceremonia de Clausura. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/news17_s/malcora_13dec17_s.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Work Programme on Small Economies. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Work Programme on Electronic Commerce. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Ministerial Decision of 13 December 2017: Fisheries Subsidies. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2017). Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development. Recuperado en: https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/minis_13dec17_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2018). Declaración del H. E. DR Zhong Shan, Ministro de Comercio de la República Popular China. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2018). Declaración del Exmo. Sr. Hiroshige Seko, Ministro de Economía, Comercio e Industria de Japón. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2018). Declaración del Exmo. Sr. Suresh Prabhakar Prabhu, Ministro de Comercio e Industria de la India. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2018). Declaración de la Sra. Cecilia Malmstrom, Comisaria de Comercio de la Unión Europea. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2018). Declaración del H. E. Señor Jorge Marcelo Faurie, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

Organización Mundial del Comercio. (2018). Declaración del Ambassador Robert Lighthizer, United States Trade Representative. Recuperado en: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/mc11_plenary_e.htm

Outlook India. (2017). 'Surprised And Deeply Disappointed': India Reacts To US Decision To Go Back On Its Commitment For Food Security At WTO Meet. Recuperado en: <https://www.outlookindia.com/website/story/surprised-and-deeply-disappointed-india-reacts-to-us-decision-to-go-back-on-its-/305467>

Palacios, Juan José. (2011). El orden mundial a inicios del siglo XXI: orígenes, caracterización y perspectivas futuras en *Espiral*, Universidad de Guadalajara, 18, (52).

Parizek, Michak. (2019). The global trade regime in crisis en *Peace Research Centre Prague Policy Brief*, 005.

Patel, Mayur. (2007) New Faces in the Green Room: Developing Country Coalitions and Decision-Making en the WTO en *GEG Working Paper Series*, University of Oxford, 2007/33.

Pattanayak, Banikinkar. (2017). Lack of consensus: WTO ministerial ends in stalemate en *The Indian Express*. Recuperado en: <https://indianexpress.com/article/business/business-others/lack-of-consensus-wto-ministerial-ends-in-stalemate-4983358/>

Peña, Felix. (2016). Una mirada hacia el futuro: posibles escenarios en las negociaciones comerciales internacionales en *20 años de la OMC: una perspectiva desde Latinoamérica*, FLACSO, pp. 337-349.

Primo Braga, Carlos A. y Hoekman, Bernard M. (editores). (2016). Future of the global trade order. Florence: European University Institute, Global Governance Programme, IMD.

Real Clear Politics. (2017). Full Lou Dobbs Interview: Trump Asks What Could Be More Fake Than CBS, NBC, ABC and CNN?. Recuperado en: https://www.realclearpolitics.com/video/2017/10/25/full_lou_dobbs_interview_trump_asks_what_could_be_more_fake_than_cbs_nbc_abc_and_cnn.html

Rodríguez Carrasco, Adela y Sanz Serrano, Alberto, (2015). El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC en *Boletín económico de ICE, Información Comercial Española*, 3060, p.10.

Rose, Andrew. (2003). Do We Really Know That the WTO Increases Trade? en *American Economic Review*, 94 (1).

Schmidt, B. C. (2005). Competing Realist Conceptions of Power en *Millennium*, 33 (3), pp. 523–549.

Schwab, Susan C. (mayo, junio 2011). After Doha: Why the Negotiations Are Doomed and What We Should Do About It en *Foreign Affairs*, 90 (3), pp. 104-107, 108-110, 111-114, 115-117.

Sen, Amiti. (2017). 'WTO farm talks should be based on India-China plan to curb rich nation subsidies' en *The Hindu Business Line*. Recuperado en: <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/wto-farm-talks-should-be-based-on-indiachina-plan-to-curb-rich-nation-subsidies/article9993991.ece>

Steger, Debora. (Comp.). (2009). *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-first Century*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.

Steinberg, Richard H. (2002). In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO en *International Organization*, 56 (2), pp. 339-374

Taliafero, Jeffrey W.; Lobell, Steven E. y Ripsman, Norrin M (editores). (2009). *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tilly, Charles. (2001). Mechanisms in political processes en *Annual Review of Political Science*, 4, pp. 21-41.

The Economist. (2017, diciembre). The art of the impossible. The WTO Remains Stuck in Its Rut en *The Economist*. Recuperado en: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/12/14/the-wto-remains-stuck-in-its-rut>

The Financial Times. (2019, julio). Donald Trump hits out at WTO developing economy designations en *Financial Times*. Recuperado en: <https://www.ft.com/content/3fce3c70-afd2-11e9-8030-530adfa879c2>

The Hindu. (2017, diciembre). 'We need soul-searching talks on development, trade'. Recuperado en: <https://www.thehindu.com/business/we-need-soul-searching-talks-on-development-trade/article21665575.ece>

The Indian Express. (2014). Modi-Obama meeting sealed trade deal, WTO says Bali package could be in force in 2 weeks en *Indian Express*. Recuperado en: <https://indianexpress.com/article/india/india-others/modi-obama-meeting-sealed-trade-deal-wto-says-bali-package-could-be-in-force-in-2-weeks/>

Tussie, Diana; Stancanelli, Néstor E. (2006). La Ronda Doha después de Hong Kong en *Revista del CEI Comercio Exterior e Integración*, pp 49-78.

Ungphakorn, Peter. (2017). Buenos Aires Ministerial preview: Will the WTO have to tango without the US? en *IEG Policy*. Recuperado en <https://iegpolicy.agribusinessintelligence.informa.com/PL213595/Buenos-Aires-Ministerial-preview-Will-the-WTO-have-to-tango-without-the-US>.

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

Waltz, K. (1988). The Origins of War in Neorealist Theory en *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), pp. 615-628.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics* en *Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Wilkinson, Rorden; Hannah, Erin; Scott, James. (2014). The WTO in Bali: what mc9 means for the Doha Development Agenda and why it matters en *Third World Quarterly*, 35 (1).

World Trade Online. (2017). Group of developing countries says public stockholding, SSM should not be linked to other issues. Recuperado en: <https://insidetrade.com/daily-news/group-developing-countries-says-public-stockholding-ssm-should-not-be-linked-other-issues>

The World Economic Forum. (2017). China's Xi Jinping defends globalization from the Davos stage. Recuperado en: <https://www.weforum.org/agenda/2017/01/chinas-xi-jinping-defends-globalization-from-the-davos-stage/>

Zelicovich, Julieta. (2017). ¿Está viva la OMC? Bloqueos y consensos en las negociaciones de las conferencias ministeriales de Bali y Nairobi en *Revista UNISCI*, 44.

Zuñiga Schroder, Humberto. (2018). Retos de la Organización Mundial del Comercio como consecuencia de la Undécima Conferencia Ministerial de Buenos Aires en *Agenda Internacional*, 25 (36), pp. 151-167.



Universidad de
San Andrés