

El “Paquete de Bali”: ¿un éxito para América Latina?

Viviana Barreto Menini
ABRIL 2014

- La IX Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali, Indonesia, marcó por primera vez un espacio de acuerdos luego de más de doce años de negociación en el marco de la Ronda Doha para el Desarrollo. Rápidamente se multiplicó en la cobertura informativa mundial la noticia del “éxito” en las negociaciones multilaterales de comercio, con una extendida valoración positiva de los resultados, presente también entre numerosos actores gubernamentales de países desarrollados y en desarrollo.
- A partir del análisis de los contenidos del paquete negociado, cobran sentido las voces de numerosas organizaciones sindicales y ONG que trabajaron en seguimiento de las alternativas del acuerdo y llaman la atención sobre un importante desbalance en los términos negociados.
- El presente material tiene el cometido de analizar los contenidos del “Paquete de Bali” como insumo fundamental para una reflexión en torno a las perspectivas para las negociaciones multilaterales. En ese camino, el análisis del papel jugado por los gobiernos latinoamericanos, las perspectivas para la región y las alternativas presentes en un momento de crecientes desafíos es el interés central que mueve este trabajo.



Índice

■ Antecedentes: la larga marcha de Doha	3
■ Las preocupaciones del movimiento sindical	3
■ Los ingredientes del “Paquete de Bali”	4
■ ¿Un éxito para quién/es? ¿De qué magnitud?	6
■ ¿Cuáles son las condiciones para un éxito definitivo?	8
■ La sombra de los acuerdos megarregionales. ¿Quién fija las normas?	9
■ América Latina en la encrucijada	10
■ Reflexiones finales	12



Antecedentes: la larga marcha de Doha

Al cierre de la primera semana de diciembre de 2013, se difundió en los medios de todo el mundo la noticia de un acuerdo “histórico” en la IX Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en la provincia indonesia de Bali. Esto dio aire a la primera Ronda de negociaciones de la OMC, que atravesaba un largo periodo de desahucio.

La Ronda para el Desarrollo fue lanzada en la IV Conferencia Ministerial de la OMC (noviembre de 2001), a impulso de la presión de los países industrializados empeñados en avanzar en el camino del libre comercio. Los magros resultados en materia de apertura de los mercados agrícolas alcanzados en la Ronda Uruguay (1986-1994) movieron a algunos países desarrollados a acompañar esa iniciativa¹.

“La Organización Mundial del Comercio –OMC– es la organización internacional que tiene por objetivo principal la apertura del comercio en beneficio de todos”. Esta declaración de Pascal Lamy (Director General entre 2005 y 2013) aparece en el contexto de las negociaciones de Doha como una utopía. Y es que no se ha podido consensuar en el seno de la organización multilateral una apertura comercial adecuada (en tiempo, forma y magnitud) a las necesidades de desarrollo de cada socio. La evidencia muestra que los “avances” en materia de libertad en el comercio global se concentran en la producción industrial, los servicios, las inversiones y los asuntos vinculados con la propiedad intelectual, todas cuestiones de interés estratégico para los países industrializados una vez que han llegado al tope de la escalera que luego van a patear².

Al mismo tiempo, el comercio está fuertemente concentrado en manos de las empresas transnacionales que, desde sus matrices ubicadas en los centros industriales, concentran la producción y el comercio y presionan para lograr legislaciones benévolas a sus cadenas globales de producción. El comercio intrafirma representa altas proporciones del comercio internacional³, en una dinámica a partir de la cual las condiciones de desarrollo de la “periferia industrial” se determinan

por decisiones empresariales adoptadas en las matrices.

Por otro lado, el análisis de los patrones de negociación establecidos para Doha puede ser útil para comprender la difícil perspectiva para que los países en desarrollo (PED) y los menos adelantados (PMA) logren acuerdos beneficiosos.

No existe consenso sobre las implicancias de la dinámica del “todo único” (o *single undertaking*), por la cual nada está acordado hasta que todo esté acordado. Mientras que algunos sostienen que sostener esta dinámica da garantías para la preservación del ámbito multilateral de negociación, otros se colocan en una posición más crítica al observar que la vigencia de esta cláusula socava las posibilidades de avanzar hacia acuerdos equilibrados, que respeten el principio de “reciprocidad menos que plena” en beneficio de los PED y PMA. Las alternativas de la negociación en Doha han dejado claro que las reivindicaciones de liberalización y apertura en materia agrícola se colocan como moneda de cambio para avances mayores en materia de *bienes no agrícolas* (*Non-Agricultural Market Access*, NAMA). El impacto diferenciado que presenta este binomio en las capacidades de desarrollo de los miembros es un indicio para comprender que la “reciprocidad menos que plena” es de muy difícil concreción.

Las preocupaciones del movimiento sindical

Desde el inicio de la Ronda de Doha, el movimiento sindical internacional ha difundido su preocupación por la ineficacia del programa definido para atender las verdaderas necesidades del desarrollo, supuestamente el objetivo central de la Ronda.

1. Cfr. Kjeld Jakobsen: “Un balance de estos siete años de la Ronda de Doha”, Agencia Latinoamericana de Información (ALAI), América Latina en Movimiento, 2005.

2. Ha-Joon Chang: “Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective”, Anthem Press, 2002.

3. Según panorama económico WTO 2013, un tercio de los suministros de filiales de empresas estadounidenses en el extranjero se intercambian dentro de la misma empresa (con la matriz u otras filiales).



La reivindicación de que las negociaciones comerciales se definan en función de las trayectorias de desarrollo proyectadas por los Estados/regiones, en vez de instalarse como límites a la formulación de políticas en función de objetivos foráneos, parece una cuestión de Perogrullo, pero tiene vigencia absoluta en el contexto actual.

El movimiento sindical ha alertado sobre la falta de equilibrio en las negociaciones comerciales a escala internacional y sobre la total desatención al principio de “reciprocidad menos que plena” en beneficio de los PED y PMA. En ese sentido, han denunciado el peligro de interconectar las negociaciones en materia de agricultura y bienes no agrícolas, por el especial efecto en las posibilidades de desarrollo de las concesiones realizadas en el área industrial. Se han manifestado con particular claridad en su preocupación sobre la falta de atención al impacto de las negociaciones comerciales en el empleo y el bienestar social, alertando sobre la necesidad de establecer una clara interlocución de las agencias internacionales (OIT, ONU, OMS, UNCTAD) para abordar las cuestiones del desarrollo como una problemática global⁴.

La predominancia del paradigma liberalizador, el desbalance de poder en la mesa de negociación, la falta de transparencia y la desatención a los impactos de las negociaciones en el desarrollo han sido elementos suficientes para que la Confederación Sindical de las Américas resuelva en su último programa de acción la necesidad de interrumpir la Ronda de Doha⁵.

Los ingredientes del “Paquete de Bali”

El llamado “Paquete de Bali”⁶ contiene el primer acuerdo multilateral (vigente para los 159 Estados miembros)⁷ que se firma en la historia de la OMC. Esto llevó al novel Director General, el brasileño Roberto Azevêdo, a expresar: “Hemos vuelto a introducir la palabra mundial en la Organización Mundial del Comercio”.

En Bali, la negociación se centró en tres pilares fundamentales: facilitación del comercio, agricultura y desarrollo, con especial foco en el tratamiento hacia los PMA.

El acuerdo sobre Facilitación del Comercio es el primero jurídicamente vinculante a nivel multilateral en el marco de la OMC y el único de los “temas de Singapur”⁸ que sobrevivió en las negociaciones de Doha.

Estas negociaciones, desarrolladas formalmente desde 2004, perseguían el objetivo de “agilizar aún más” los flujos comerciales. El acuerdo presenta un ambicioso y exigente marco normativo, en tanto contiene compromisos respecto a un amplísimo conjunto de aspectos relativos a la circulación de mercaderías y la operación aduanera. Entre los elementos más singulares, se destaca la previsión de que los Estados deberán ofrecer mecanismos de consulta previa a los comerciantes y “otras partes autorizadas” respecto a modificaciones en la normativa aplicable a la tramitación aduanera que se encuentre en estudio.

De especial sensibilidad fue la negociación de la segunda sección del acuerdo que refiere a las previsiones en materia de Trato Especial y Diferenciado (TED) para los PED y los PMA. En respuesta a la preocupación de este conjunto de países respecto a los costos de implementación de las reformas requeridas, el acuerdo establece la obligación genérica por parte de los países desarrollados y/o de organismos internacionales de prestar asistencia, así como la posibilidad de retardar el cumplimiento en forma provisoria ante dificultades de implementación.

4. Cfr. “Declaración de prioridades de la agrupación Global Unions a la VII Conferencia Ministerial de la OMC”, Ginebra, 2009.

5. Programa de Acción y Resoluciones del II Congreso de la CSA, Foz do Iguaçu, abril de 2012.

6. La Declaración de Bali, junto con el conjunto de Decisiones Ministeriales adoptadas, se encuentra disponible en el sitio web de la OMC: <<https://mc9.wto.org/es/proyecto-de-declaraci%C3%B3n-ministerial-de-bali>>.

7. A partir de la Conferencia de Bali, la OMC está integrada por 160 Estados miembros, producto de la adhesión de la República de Yemen.

8. Los llamados “temas de Singapur” son inversiones, políticas de competencia, compras públicas y facilitación de comercio. Los tres primeros fueron rechazados en la V Conferencia Ministerial de Cancún (2003), en el marco del acuerdo sobre modalidades de negociación de la Ronda de Doha.



El texto del acuerdo generó un explícito rechazo en las delegaciones de Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela. Por medio de una declaración oficial, estas denunciaron la resistencia frente a la propuesta de incluir una cláusula que prohíba la discriminación en el tránsito de mercaderías “por razones de cualquier índole”, de forma de penalizar explícitamente el histórico embargo que sufre Cuba por parte de Estados Unidos. El planteo, que amenazó con hacer colapsar el acuerdo a última hora, fue “subsano” con la inclusión en la Declaración Ministerial general de la Conferencia (no en el texto del acuerdo) de una aclaración relativa a la vigencia del artículo V del GATT 1994 sobre la Libertad de Tránsito. El punto 2º del artículo prohíbe la discriminación en razón del pabellón del barco y el lugar de origen o destino de la mercancía, entre otras circunstancias.

En materia de Agricultura, la mayor sensibilidad estuvo en las negociaciones sobre la necesidad de mantener programas de seguridad alimentaria sin riesgo de iniciar controversias.

En el marco de la preparación de la Conferencia de Bali, el G-33⁹, encabezado por la India e Indonesia, presentó una propuesta orientada a encontrar una solución permanente a la problemática de la seguridad alimentaria. Esa propuesta se basaba en la necesidad de revisar el Acuerdo sobre Agricultura, de forma de legitimar las medidas relativas a la seguridad alimentaria dentro de lo permitido por las reglas de comercio mundial. A este respecto, se ha señalado la necesidad de modificar el criterio de fijación de los precios externos de referencia que se usan como parámetro para determinar el monto de ayuda permitida. El acuerdo establece el valor unitario FOB medio del periodo 1986-1988 como precio de referencia. La persistencia de ese parámetro, ante el gran aumento de los precios de los productos básicos en la actualidad, lleva a que sea más plausible que se supere el 10% del valor total de la producción autorizada, con lo cual los programas de ayuda a corren el riesgo de caer en la “ilegalidad”.

La revisión del acuerdo fue rechazada de plano por EEUU y la Unión Europea¹⁰, que ofrecieron a cambio la vigencia de una cláusula de paz (no

iniciación de disputas) por un periodo de cuatro años. La presión ejercida por la India¹¹, secundada por los miembros del G-33, obtuvo como mayor concesión la vigencia de la cláusula de paz hasta que se acuerde una solución permanente a la problemática.

La preocupación manifestada por algunos PED durante el proceso de negociación del Paquete de Bali en relación con la eventual afectación de su propio sector agrícola fue atendida mediante la previsión de que las medidas aplicadas en virtud de este régimen no deben tener efecto distorsivo del comercio ni de la seguridad alimentaria de otros miembros¹².

La dura batalla que tuvo que dar el G-33 respecto a la seguridad alimentaria contrasta fuertemente con la resolución alcanzada en materia de subsidios a las exportaciones agrícolas. Pese a su importancia en el conjunto de directrices del Programa de Doha para el Desarrollo y al compromiso acordado en la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong del año 2005 sobre la eliminación de todas las formas de subsidios a las exportaciones y otras medidas de efecto equivalente para fines de 2013, el “éxito” de Bali no presenta resultados en esa dirección: la Declaración Ministerial aprobada “lamenta” que no se haya logrado cumplir con los acuerdos realizados en 2005 y mantiene su compromiso con ellos, en la medida en que “reconoce” que se trata de medidas sumamente proteccionistas, con importantes efectos en la distorsión del comercio. Junto al

9. También llamado Grupo de los “Amigos de los Productos Especiales”, está integrado por 46 miembros con el objetivo de promover una apertura limitada de sus mercados agropecuarios en función de las necesidades de desarrollo.

10. El artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura prevé la necesidad de revisión de las normas en esta área para avanzar hacia un sistema de comercio “equitativo y orientado al mercado”.

11. “La seguridad alimentaria no es negociable”, expresó el ministro de Comercio de la India en vísperas de Bali.

12. Según la cobertura realizada por el International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Ecuador, Pakistán, Tailandia y Uruguay fueron los países que presentaron tal preocupación en la reunión mantenida en noviembre de 2013 en Ginebra. Cfr. <<http://ictsd.org/i/trade-and-sustainable-development-agenda/179459/>>.



llamado a la moderación en la aplicación de subsidios y medidas equivalentes, la Decisión establece que este asunto “sigue siendo una cuestión prioritaria en el programa de trabajo posterior a Bali” y compromete su inclusión en la agenda de la próxima Conferencia Ministerial.

Una situación similar se registró respecto a los subsidios a la producción de algodón: a pesar de haberse acordado su eliminación para 2006, siguen aplicándose y no existen perspectivas concretas de resolución¹³.

Finalmente, se registraron avances concretos en materia de ampliación del conjunto de “servicios generales” y optimización de la administración de contingentes en el sector agrícola. Los “servicios generales”, tal como se definen en el Acuerdo sobre Agricultura, son medidas de asistencia a la “comunidad rural” que se incluyen en la “caja verde” por no tener efectos de distorsión del comercio, y por lo tanto no tienen restricciones en su implementación. En Bali se acordó la inclusión entre los servicios generales del compartimiento verde (subsidios permitidos) de una serie de medidas pretendidamente relacionadas con la reforma agraria y la “seguridad de los medios de subsistencia rural”¹⁴.

Aun cuando debió colocarse en el centro de las preocupaciones en el marco del Programa de Doha, no se habían logrado avances en la implementación de la agenda de condiciones de tratamiento hacia los PMA. El Paquete de Bali contiene previsiones para avanzar hacia un efectivo trato especial y diferenciado para los PMA, pero parte de compromisos con fuerte carácter programático, incluso en aquellos puntos donde existían compromisos previos que se remontaban al inicio de la Ronda. La citada declaración sindical de fines de 2009 destacaba la acuciante necesidad de que los PMA obtengan resultados tempranos de las negociaciones de Doha.

El conjunto de acuerdos alcanzados en la IX Conferencia tiene un alcance muy limitado respecto al amplio esquema de negociación que establecía el Programa de Doha. Según han manifestado algunos analistas, el “Paquete de Bali” comprendería un

magro 10% de los compromisos con el desarrollo lanzados en 2001¹⁵. A pesar de ello, la sensación de que las negociaciones multilaterales han resucitado es lo que parece estar detrás de las entusiastas manifestaciones reproducidas en Bali.

¿Un éxito para quién/es?

¿De qué magnitud?

La fijación y difusión de la idea de un resultado exitoso en las negociaciones de Bali fue la primera movida estratégica, de gran éxito, por parte de los promotores del acuerdo. El mensaje fue claramente transmitido por las autoridades de la OMC y rápidamente difundido por los medios de prensa a escala global.

Claro que para afinar nuestra mirada sobre la evaluación de los resultados es necesario tomar en cuenta el conjunto de metas formuladas de cara a la Conferencia. En ese sentido, desde el momento de su asunción en mayo de 2013, quedó de manifiesto que la prioridad del Director General estaba en lograr un acuerdo en la IX Conferencia Ministerial.

Su intensa actividad de diálogo, negociación y sensibilización logró construir el clima reinante en Bali y en las reuniones preparatorias, a partir del cual la imposibilidad de llegar a un acuerdo hubiera colocado en jaque la credibilidad y viabilidad del sistema multilateral del comercio.

13. Benin, Burkina Faso, Chad, Malí conforman el grupo de negociación conocido como “Cuatro del Algodón”, que se moviliza para la reducción de aranceles y subsidios en el sector.

14. Incluye rehabilitación de tierras, conservación de suelos y gestión de recursos, atención de situaciones de sequías e inundaciones, programas de empleo rural, asentamiento de agricultores y expedición de títulos de propiedad.

15. Cfr. “OMC: después de Bali” en *La Tercera*, 30/12/2013, <www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2013/12/895-558432-9-omc-despues-de-bali.shtml>; “OMC se juega su credibilidad en su nuevo intento por liberalizar comercio mundial”, AFP, 2/12/2013, <www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/OMC-credibilidad-liberalizar-comercio-mundial_0_420557941.html>.



“Lo que está en juego es la propia causa del multilateralismo” y “Es ahora o nunca” fueron dos frases pronunciadas por el Director General en la sesión inaugural de la Conferencia Ministerial¹⁶.

Con el clima instalado operando cual profecía autocumplida, es posible lograr una mejor comprensión de la valoración optimista y complaciente de varios gobiernos latinoamericanos y de la aceptación final del acuerdo por parte de los que habían sido más críticos en el proceso de negociación: Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela.

Es que el entierro definitivo de Doha –y con ella, del multilateralismo en materia de comercio– no ofrece un panorama alentador para nuestros países, a la luz del fragmentado esquema de negociaciones comerciales planteadas a nivel pluri- o bilateral. El espacio multilateral de negociación ofrece, en teoría, mejores condiciones para la resistencia y la negociación de acuerdos más balanceados que las que se presentan en la negociación de acuerdos de libre comercio.

Ahora bien, el pretendido “éxito” de Bali se podrá calificar como tal en la medida en que se avance concretamente en la agenda del desarrollo y que los compromisos en materia de Agricultura y TED se efectiven de cara a la próxima Conferencia Ministerial.

El acuerdo de Bali ha sido identificado en estos últimos días como una muestra de la necesidad de modificar la hoja de ruta trazada en el Programa de Doha para el Desarrollo. Según algunos analistas, el marco de Doha no incorpora los “requerimientos de la realidad económica y comercial del siglo XXI”, sí reconocidos por la agenda de las negociaciones megaregionales: comercio y propiedad intelectual, inversiones, compras estatales, regulación de la competencia, gobernanza de las cadenas globales, servicios, comercio electrónico, entre otros.

¿Será que la problemática del desarrollo ha quedado *demodé*? El ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Luis Alberto Figueiredo, ha respondido enfáticamente ese punto: “Debemos

recordar siempre que la tarea no concluida de la OMC es también un problema del siglo XXI”¹⁷. El ministro ha apuntado también la necesidad de dejar de lado el acercamiento parcial que se ha realizado a partir de los tres pilares negociados en el paquete y retomar la dinámica de compromiso único, orientado por las prioridades establecidas en Bali, que permita la plena integración de los PED en el comercio global.

En los trabajos desarrollados en el entorno de la IX Conferencia Ministerial, ha quedado de manifiesto el éxito de los países industrializados en fijar parámetros de negociación que apuntan a lograr un balance artificial, discordante con los supuestos objetivos centrales de la agenda de Doha. Si bien en esta oportunidad se dejó fuera de la agenda la cuestión de la liberalización de los NAMA, la introducción del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio –único punto efectivamente resuelto– deja en claro que las negociaciones no han cambiado de rumbo, con lo cual se debilita la sensación de éxito para los PED y los PMA.

Finalmente, como presunta muestra de la adhesión a los objetivos de la Declaración de Doha en la Declaración Ministerial de Bali (punto 1.11), los Estados encomiendan al Comité de Negociaciones Comerciales la preparación (en el plazo de un año) de un programa de trabajo para avanzar en las cuestiones restantes del mandato de Doha, es decir, 99% de las cuestiones no acordadas. En contraste, se crea un Comité Preparatorio sobre Facilitación de Comercio que comienza a trabajar de inmediato para una rápida entrada en vigencia del acuerdo y que debe presentar los primeros resultados no más allá de julio de 2014.

16. Intervención disponible en <www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/stat_s/azevedo_opening_s.pdf>.

17. Discurso pronunciado en la Sesión Plenaria de la IX Conferencia Ministerial el día 4 de diciembre de 2013. Versión original en inglés. Disponible en <www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-luiz-alberto-figueiredo-machado-na-sessao-plenaria-da-ix-conferencia-ministerial-da-omc-bali-4-de-dezembro-de-2013/print-nota>.



¿Cuáles son las condiciones para un éxito definitivo

Dejando de lado el carácter simbólico del acuerdo en la Conferencia Ministerial, una mirada global sobre la negociación desarrollada y su producto nos permitirá calibrar el análisis sobre las condiciones en que se continuará negociando en el marco de la Ronda de Doha.

Numerosas voces desde las organizaciones sociales y la academia en todo el mundo¹⁸ han alertado sobre el desbalance del Paquete de Bali, en la medida en que el único acuerdo efectivo y obligatorio se obtuvo en materia de facilitación del comercio, cuestión de interés directo de los países desarrollados. Mientras tanto, en aquellos asuntos directamente vinculados a la agenda del desarrollo (eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, mantenimiento de programas de seguridad alimentaria y tratamiento hacia los países menos desarrollados), los resultados se limitaron a una nueva dilación de compromisos ya asumidos.

En ese sentido, resulta expresivo el título “Seguridad alimentaria y facilitación del comercio chocan en Bali”¹⁹ con el que la agencia Inter Press Service presentó su cobertura de lo que estaba aconteciendo en la Conferencia Ministerial. Por la modalidad de negociación implementada en Bali, en los hechos, la viabilidad de los programas de seguridad alimentaria fue moneda de cambio para la aprobación del acuerdo sobre facilitación.

Las negociaciones pusieron en juego la legalidad de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria aprobada por la India el pasado mes de setiembre con el objetivo de brindar alimentos subsidiados a dos tercios de su población bajo la pobreza, más de 800 millones de personas. Un conjunto de ONG globales denuncian esta situación presentando el contraste de los 58 kg de cereales por persona que recibieron las personas pobres en la India frente a los 182 kg por persona que recibieron los beneficiarios de ayuda alimentaria en EEUU en 2010. Este hecho, a la luz de la inexistencia de límites efectivos a los subsidios agrícola-

las en los países desarrollados, grafica claramente el desbalance de las negociaciones llevadas adelante en Bali²⁰.

La fórmula acordada para resolver (transitoriamente) este asunto ha sido fuertemente cuestionada por las organizaciones. El rechazo es de principio y apunta a la mera negociación sobre la viabilidad de programas destinados a combatir el hambre.

En particular, señalan que la adopción de una “cláusula de paz” y la forma en que esta será implementada implican una deplorable aceptación de la ilegalidad de este tipo de programas. Por otro lado, apuntan a las limitaciones derivadas de la necesidad de “atar” la excepción a los compromisos en materia de medida global de ayuda, ya que así se restringiría el conjunto de países en capacidad de quedar eximidos. Finalmente, el requisito de que las medidas no impliquen una distorsión del comercio contrasta fuertemente con la “no solución” alcanzada en materia de subsidios a las exportaciones.

El Acuerdo de Facilitación del Comercio también ha merecido profundas críticas en cuanto a las exigentes obligaciones que impone a sus miembros, los elevados costos que conllevará su implementación y la inseguridad sobre la efectiva concreción de la cooperación de los países desarrollados y organismos internacionales.

18. Cfr. Declaración de OWINFS: “Overall “Bali Package” is a Setback for Development. Post-Bali Agenda Must Focus on Permanently Removing WTO Obstacles to Food Security”, diciembre de 2012, disponible en <<http://alainet.org/active/69679>>; declaración de Social Movements for an Alternative Asia (SMAA) et al.; “WTO’s Bali Deal: Developed Countries and TNCs are the Big Winners”, diciembre de 2013, disponible en <<http://alainet.org/active/69759>>; “Post Bali. Reflexiones de expertos sobre la Conferencia Ministerial de la OMC” en *Puentes* vol. 14 N° 9, diciembre de 2013.

19. Disponible en <www.ipsnoticias.net/2013/12/seguridad-alimentaria-y-facilitacion-del-comercio-chocan-en-bali/>.

20. Declaración “En defensa de la agricultura y la seguridad alimentaria”, difundida por The Third World Network, Social Watch y otras organizaciones, disponible en <www.socialwatch.org/es/node/16293>.



Desde comienzos de 2013, la Cámara de Comercio Internacional (ICC, por sus siglas en inglés) ha difundido datos sobre los beneficios para la economía global que ocasionaría la simplificación de trámites y la reducción de la burocracia en las operaciones de comercio exterior. También formaron parte del clima de negociación en Bali el billón de dólares que ganaría la economía en su conjunto y los 18 millones de puestos de trabajo que se generarían en los países desarrollados, cifras que rápidamente recorrieron el mundo tras el “triumfo” en Bali²¹.

Sin embargo, un reciente informe del Global Development and Environment Institute de la Tufts University²² ha procurado llamar la atención sobre la necesidad de atenuar la consideración de tales afirmaciones. Según el informe, la debilidad de los supuestos en que se basan los estudios presentados por la ICC hace que no amerite adoptar una definición política en base a ellos. El estudio llama la atención sobre la inexactitud de la medición de costos de implementación de las obligaciones contenidas en el acuerdo, que superan largamente las relativas a la tramitación del despacho aduanero incluyendo medidas de transparencia de la información, recursos en la web, homogeneización de documentos y procedimientos que son de complejísima medición. Por otro lado, en referencia a la estimación sobre la creación de empleos, el informe apunta a advertir que no se considera el efecto de destrucción de empleos potencialmente generado por una mayor apertura de los PED a la economía global.

Finalmente, se hizo presente en las declaraciones oficiales de algunos miembros la crítica a la dinámica de negociación llevada adelante en la Conferencia, en la que, como ha sido historia repetida en la vida de la OMC, los borradores finales del acuerdo se distribuyeron inicialmente en forma privada y restringida en busca del acuerdo de algunos socios, para luego presentar el documento al conjunto con un espíritu de “tómalo o déjalo”. Este apunte fue llevado adelante por algunos gobiernos latinoamericanos (Bolivia, Cuba, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) que señalaron la falta de garantías que da esa dinámica a los miembros más débiles.

La sombra de los acuerdos megarregionales.

¿Quién fija las normas?

Ante las “restricciones” que impone el multilateralismo, la UE y EEUU se han movido rápidamente a la ofensiva en la firma de acuerdos de libre comercio celebrados a nivel bi- o plurilateral. Esta movida maestra quita atractivo a las negociaciones multilaterales para estas potencias en la medida en que, por la vía parcial, logran mejores condiciones de apertura de cada vez más esferas de la vida pública a la lógica del mercado, lo que se refleja en lo que habitualmente se ha denominado cláusulas OMC-plus y OMC-X²³.

A partir de 2010, esta tendencia asume una nueva característica con la negociación de los “acuerdos megarregionales”, según la denominación adoptada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)²⁴. Entre ellos se destacan los centrales Trans Pacific Partnership²⁵ (TPP) y Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)²⁶, acuerdos de amplia cobertura geográfica, gran magnitud económica y profunda vocación de liberalización.

21. ICC Research Foundation: “Payoff from the World Trade Agenda 2013”, abril de 2013.

22. Cfr. Jeronim Capaldo: “The Uncertain Gains from Trade Facilitation”, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Boston, 2013, disponible en <<http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/PB13-02Uncertain-Gains.pdf>>.

23. Entre las cuestiones “OMC-plus”, se destacan las previsiones en materia de protección de la propiedad intelectual y las compras estatales; mientras que las “OMC-X” se relacionan con el tratamiento de las inversiones y los flujos de capital, políticas de competencia, regulaciones ambientales, laborales, migratorias, entre otras.

24. Cfr. Osvaldo Rosales et al.: “Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial”, Serie Comercio Internacional, Cepal, Santiago de Chile, 2013.

25. Acuerdo negociado entre Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, EEUU, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Las negociaciones se iniciaron en 2013 y se prevé que finalicen en 2014.

26. Acuerdo negociado entre EEUU y la UE. Las negociaciones fueron lanzadas en febrero de 2013 con fecha prevista de finalización para 2015.



Según se ha analizado, estos acuerdos surgen en respuesta a la creciente transnacionalización de las cadenas de producción, con el objetivo de mejorar las condiciones de explotación de las grandes empresas. En vista del prolongado estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha, surgió la voz de alerta frente al riesgo de que, en virtud de estos acuerdos, la OMC resultara desplazada como centro de definición de las reglas para el comercio global y la fijación de estándares a la medida de las cadenas globales de producción. Esto estrecharía cada vez más el espacio para las políticas públicas nacionales y dificultaría las condiciones de acceso a la economía global de quienes queden por fuera de tales acuerdos.

Quienes se alivian a partir del consenso obtenido en Bali asumen el riesgo de un optimismo exagerado, al creer que las condiciones están dadas para un retroceso de la vocación de firmar acuerdos megarregionales, en la fijación de reglas a escala global. Si bien es importante que el multilateralismo se mantenga activo, no se puede desconocer que difícilmente los negociadores en la arena megarregional renuncien a los avances realizados en esos ámbitos para volver al juego multilateral.

En ese marco, se ha reflexionado sobre la necesidad de compatibilizar ambos espacios y se ha señalado la importancia de colocar las negociaciones megarregionales en el ámbito multilateral, a través de su inclusión por vía del Anexo 4 del Acuerdo de la OMC, con la forma de Acuerdos Comerciales Plurilaterales. Se sostiene que este mecanismo ayudará a retroceder en la lógica de fragmentación del sistema de comercio y promoverá espacio para avanzar de forma consensuada en la multilateralización de disciplinas, a partir de un paulatino acercamiento de quienes se han mantenido por fuera de las negociaciones²⁷. Sin embargo, como hemos expresado, las condiciones negociadas en estos acuerdos no son en absoluto coincidentes con la lógica del Programa de Doha para el Desarrollo.

En ese sentido, es importante tener en cuenta las negociaciones impulsadas por los países desarrollados para la expansión del Acuerdo Plurilateral de Tecnología de la Información (ITA, por

sus siglas en inglés) y el lanzamiento de un nuevo acuerdo multilateral en materia de comercio de servicios, ampliatorio de las disciplinas planteadas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Las organizaciones sindicales de todo el mundo han denunciado la amenaza que suponen estos acuerdos para las capacidades de los PED de desarrollar estos sectores altamente dinámicos y estratégicos para el fortalecimiento del sector industrial. Han denunciado también una nueva táctica de los países industrializados de presionar, por vía de los acuerdos plurilaterales, por el avance de la liberalización en sectores cada vez más amplios²⁸. Es previsible que el trabajo post-Bali contenga estos “condimentos especiales”, más allá de los intereses de la agenda del desarrollo.

No es en la agenda del libre comercio donde el multilateralismo va a encontrar caminos de negociación post-Bali. Difícilmente se trate de un camino de salida viable; la implementación de los programas de trabajo Post-Bali deberá ir decididamente hacia otro rumbo.

América Latina en la encrucijada

En vista de los diversos modelos de inserción internacional y desarrollo presentes en América Latina, los posicionamientos y perspectivas de los países frente a los avatares de las negociaciones comerciales multilaterales son también diversos.

27. Cfr. Stuart Harbison: “How to Reassert the WTO’s Negotiating Authority” en *Building on Bali: A Work Programme for the WTO*, Centre for Economic Policy Research (CEPR), Londres, 2013.

28. Un reciente artículo del sitio *Equal Times* señala también el interés de promover la profundización del Acuerdo Plurilateral sobre Compras Públicas, así como un nuevo acuerdo sobre comercio de bienes medioambientales. Cfr. Yorgos Altinizis: “WTO - A Missed Opportunity for the Poor”, noviembre de 2013, disponible en <www.equaltimes.org/blogs/wto-a-missed-opportunity-for-the-poor>. Al respecto, v.tb. la Declaración de la Confederación Sindical Internacional (CSI): “Acuerdo sobre Tecnología de la Información – se advierte a los países de las consecuencias”, octubre de 2013, disponible en <<http://www.ituc-csi.org/acuerdo-sobre-tecnologia-de-la?lang=en>>.



Para un primer grupo de países, aquellos que han desarrollado una estrategia de apertura unilateral hacia el Norte vía la celebración de tratados de libre comercio de diverso tipo, las bondades del multilateralismo pueden haber quedado diluidas ante la renuncia de importantes espacios de política nacional ya realizada en las negociaciones previas. Eso, conjuntamente con el riesgo de erosión de las preferencias logradas en los mercados del norte, puede completar un combo capaz de incidir en la pérdida de entusiasmo por parte de estos países.

Este conjunto, geográficamente concentrado en las regiones del Pacífico y Centroamérica, está compuesto por los países que forman parte de la recientemente creada Alianza del Pacífico (AP): Chile, Colombia, México y Perú, y los miembros del Tratado de Libre Comercio entre EEUU, Centroamérica y República Dominicana TLCAN-DR (Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Nicaragua y EEUU).

La perspectiva de concreción de los acuerdos megarregionales (en particular, el TPP) junto con el conjunto de acuerdos que han firmado con EEUU, Europa y la región asiática, son analizados como una ventana de oportunidades para su vinculación a las cadenas globales de valor, con pretendidas ganancias en materia de dinamismo comercial y crecimiento económico. No obstante, es importante advertir que, en la medida en que estos países no han generado capacidades endógenas vía la política industrial, de innovación, de formación de trabajadores (entre otras posibles), la inserción en estos esquemas no se separa del tradicional patrón Norte-Sur basado en la provisión de productos básicos o de menor valor agregado en la cadena de producción²⁹.

En un segundo grupo, encontramos un conjunto de países que han procurado desarrollar proyectos con un perfil que se ha llamado “desarrollista” o “posliberal”³⁰. En su faz externa, parten de una firme posición hacia la autodeterminación de América Latina en la construcción de su trayectoria de desarrollo y en lo trascendente de la integración latinoamericana en pos de este objetivo.

Desde esa perspectiva, los países vinculados por el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) han desarrollado un enfoque crítico hacia los acuerdos promovidos desde el Norte³¹, y han sido fuertes defensores de acuerdos multilaterales en clave de balance y justo equilibrio de beneficios con las necesidades de desarrollo de cada miembro. Para este segundo conjunto, las negociaciones en el ámbito de la OMC tienen gran importancia, en la medida en que es el único foro donde los países industrializados pueden ser llamados a negociar sobre la agenda de la agricultura, área de interés central en el esquema de desarrollo de los sudamericanos.

Incluso en un contexto en el que la crisis internacional ha repercutido en cierto reacomodamiento del poder económico –y político– a escala global, con el protagonismo de los emergentes BRICS (Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica) y la mejora en las condiciones relativas de los países sudamericanos, la inminencia de la concreción de acuerdos megarregionales abre para la región un panorama desafiante.

Nos encontramos ante un contrapunto entre la economía global gobernada por las necesidades de las grandes empresas transnacionales y un multilateralismo vivo, pero debilitado, con un inmenso desbalance de poder, que opera en contra de acuerdos equilibrados y ajustados a la agenda del desarrollo.

En ese marco, la agenda marcada por las necesidades de desarrollo de estos gobiernos latinoamericanos choca abiertamente contra quienes imponen la liberalización de cada vez más aspectos de

29. Cfr. O. Rosales: ob. cit.

30. A tal respecto, cfr. Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Ríos: “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, Serie Comercio Internacional, Cepal, Santiago de Chile, 2007 y Luiz Carlos Bresser-Pereira: “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” en *Nueva Sociedad* N° 210, julio-agosto de 2007.

31. Quizás el ejemplo más claro se dio en noviembre de 2005, con el definitivo entierro de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovida por EEUU.



la vida en sociedad, con la pretensión de construir una “agenda moderna”, acorde con los problemas del “siglo XXI”.

Sin embargo, para nuestros países, así como para la enorme mayoría en todo el globo, el problema central sigue siendo el desarrollo. En ese marco, los proyectos democráticamente dirigidos y planificados, enfocados en las necesidades de equidad e inclusión social, han demostrado resultados auspiciosos. En la continuidad de ese camino, quedará cada vez más claro que la lucha se da contra el poder económico y político hegemónico. La región debe fortalecerse de cara a la dura batalla que está planteada a nivel multilateral, tal como ha quedado planteado luego de lo ocurrido en Bali.

No obstante, las dificultades por las que atraviesa la integración latinoamericana en los últimos tiempos ha colocado a este segundo conjunto de países en una especial situación de vulnerabilidad, en la que se ve resentida la correlación política y social favorable a los proyectos regionales y toman fuerza las voces hegemónicas que alertan frente al supuesto peligro de aislamiento que enfrentarían nuestros países, alejados de las corrientes más dinámicas de comercio.

En vistas de fortalecer su posición y escapar de falsas encrucijadas, es imperioso consolidar y profundizar los procesos de integración generando capacidades productivas regionales que doten de credibilidad y fortaleza política a los proyectos y que mejoren la capacidad de construir formas virtuosas de inserción en una economía internacional crecientemente fragmentada.

Para que eso sea posible, se debe avanzar en la construcción de una mirada estratégica conjunta de largo plazo, que permita la puesta en marcha de objetivos de desarrollo compartidos y opere como guía en la implementación de políticas públicas para el desarrollo³².

Reflexiones finales

La IX Conferencia Ministerial de la OMC, las negociaciones desarrolladas en su marco y el pa-

quete de compromisos que deja como resultado nos presentan varias lecciones que aportan una reflexión de vocación prospectiva.

En primer lugar, hemos sido testigos de la importancia fundamental del clima que se genera en torno de una instancia de negociación y su incidencia en el resultado final de la misma. Como hemos mencionado, tanto el proceso preparatorio como los trabajos de instalación y desarrollo de la Conferencia se vieron atravesados por la idea de que se trataba de la última oportunidad para el sistema multilateral. Tal como se formuló, lograr un acuerdo en Bali era fundamental, y cualquier fracaso afectaría en forma letal la credibilidad de la OMC.

El representante del gobierno uruguayo en la sesión plenaria de la Conferencia se preguntaba atinadamente: “¿De qué depende la credibilidad del multilateralismo? ¿De la capacidad de avanzar o también de asumir los fracasos? ¿De avanzar a toda costa, sacrificando el balance entre las diferentes posiciones? ¿La credibilidad no depende también de la justicia del mecanismo?”³³

Otra idea construida y fuertemente fijada fue la del indudable beneficio en términos económicos y de empleo que traerá la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio a la economía global, y en particular, a los PED. Este hecho (fijado como verdad irrefutable), unido a la interpretación de las concesiones de los países desarrollados en el capítulo agrícola como una inequívoca voluntad de avanzar (esta vez sí) en la implementación de los compromisos, estableció una situación en la cual la suerte de Bali, y por lo tanto la de la OMC, se coloca exclusivamente en las espaldas de los PED y los PMA. Estos, lejos de ser los más beneficiados de acuerdo con el compromiso rector de la Ronda para el Desarrollo, terminaron siendo quienes realizaron las

32. El citado informe de la Cepal recomienda en ese sentido la necesidad de priorizar las áreas de infraestructuras e integración productiva.

33. Discurso pronunciado por el subsecretario de Relaciones Exteriores de Uruguay, Luis Porto, disponible en <www.wtome9.org/mc9_webcast_s.php>.



mayores concesiones a cambio de más dilaciones en los compromisos asumidos.

El desbalance del “Paquete de Bali” y su presentación al mundo como un éxito del multilateralismo debe ser un asunto de preocupación de cara a las futuras negociaciones en este y otros ámbitos multilaterales.

El análisis de las características del acuerdo alcanzado y el proceso de negociación llevado adelante nos obliga a una cautelosa reserva en cuanto a las posibilidades de lograr efectivos progresos en torno del Programa de Doha para el Desarrollo en los próximos años.

El desenlace de las negociaciones megarregionales determinará el accionar de los países industrializados. Los incentivos para continuar negociando en el ámbito multilateral aparecen bastante tenues y se presenta el riesgo concreto de la introducción de una nueva dinámica de liberalización por vía de la plurilateralización de

los acuerdos. En ese contexto, ¿qué bases existen para esperar mayores concesiones por parte de los países desarrollados? ¿No será que Bali representa lo máximo que están dispuestos a otorgar?

En este marco, los países latinoamericanos —especialmente aquellos comprometidos con estrategias de inserción internacional que atiendan a la necesidad de generación de capacidades endógenas para el desarrollo— deben trabajar en el fortalecimiento de las herramientas de integración regional que consoliden trayectorias de inserción al servicio de los proyectos nacionales-regionales de desarrollo conducidos por los Estados. Debe hacerse hincapié en el fortalecimiento de herramientas de integración productiva para mejorar las condiciones de participación en la economía global y fortalecer la posición negociadora en el multilateralismo.

Es imperioso estrechar las alianzas Sur-Sur para mejorar las condiciones de incidencia, de forma tal de efectivamente “introducir la palabra ‘mundial’ en la ‘Organización Mundial del Comercio’”.



Autor

Viviana Barreto Menini

Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestranda en Relaciones Internacionales, Economía Política e Integración Regional por la Universidad de la República, Uruguay. Integra la Dirección Académica del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlín | Alemania

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana privada sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.