

La Conferencia Ministerial 2022: avances y limitaciones en la Organización Mundial del Comercio

Eduardo R. Ablin, Embajador

I. Introducción

El Artículo IV del Acuerdo de Marrakech (AM) -por el cual se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC)- determina respecto de la estructura de la misma el establecimiento de una Conferencia Ministerial (CM), la cual se reunirá al menos una vez cada dos años. Dicha CM ejecuta las funciones de la OMC y cuenta con la facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de los Acuerdos Comerciales Multilaterales (ACMs) -convenios específicos cubiertos bajo el “paraguas” de la OMC, normalmente denominados “acuerdos abarcados”- cuando lo solicita un Miembro (país integrante de la Organización), de conformidad con las prescripciones concretas que en materia de adopción de decisiones se establecen en el AM y en el ACM correspondiente. Por ende, la CM resulta de hecho el órgano decisorio más relevante para la operación del Sistema Multilateral de Comercio (SMC) y la evaluación de la acción de la propia OMC.

Acorde su calendario bianual la OMC sostuvo su 11ª CM (CM-11) en Buenos Aires en diciembre de 2017, pudiendo la misma sólo pudo reconvocarse luego de casi cinco años, debido a las sucesivas postergaciones atribuibles a la pandemia motivada por el COVID-19. Inicialmente se había previsto que Kazajstán organizara la CM-12 en junio de 2020, la cual debió ser pospuesta ante las dificultades ya enunciadas. Ante tales circunstancias la 12ª CM (CM-12) tuvo lugar -organizada por el Secretariado de la OMC, y contando con la copresidencia de Kazajstán- en junio de 2022 en la sede de la propia OMC en Ginebra. La misma retomó la agenda de asuntos pendientes desde su última sesión en Buenos Aires, incorporando asimismo diversas cuestiones derivadas precisamente de las consecuencias de la pandemia y el papel que correspondería a la OMC desempeñar ante tal tipo de acontecimientos.

Al respecto, cabe reconocer que al margen del limitado avance logrado en torno a algunas cuestiones tratadas en la CM-11 el contexto político y económico internacional continúa resultando muy complejo para el tratamiento de una serie de aspectos estructurales irresueltos de relevancia para el futuro de la OMC, en una instancia donde las evidencias de un retroceso del proceso de globalización, la disrupción en las cadenas de abastecimiento y el reverdecimiento de tendencias proteccionistas amenazantes para el avance del comercio internacional conspiran contra los objetivos del SMC.

En efecto, el progreso en torno a las reformas requeridas para un mejor funcionamiento de las reglas del comercio internacional y la solución de eventuales diferencias sobre la interpretación de las mismas resultaban previo a la CM-12 agravadas por la posición de un numeroso grupo de Miembros que insinuaron su rechazo a negociar con la Federación de Rusia (FR) -con motivo

de su agresión a Ucrania- resultando en un ambiente poco auspicioso para aguardar un acuerdo fructífero. A dicho entorno se incorporaban contradicciones adicionales originadas en la creciente competencia tecnológico-comercial entre los Estados Unidos (EE.UU.) y la República Popular China (RPC), así como en particular con motivo del conflicto militar en Ucrania. En dicho contexto cabe reflexionar que la CM-12 se convirtió en una prueba para el futuro de la OMC, pudiendo concluirse positivamente que no obstante las bajas expectativas previas a la misma las negociaciones prevalecieron sobre las tensiones geopolíticas reinantes, reflejadas en medidas y contramedidas comerciales claramente hostiles entre diversos Miembros, ante el congelamiento de facto del Esquema de Solución de Diferencias (ESD).

II. Agenda de la CM-12

Ello no obstante, los 164 Miembros de la OMC adoptaron el denominado “Paquete de Ginebra”, conformado por diez documentos en torno a seis temas centrales, cuyo análisis permite una evaluación preliminar del avance y las limitaciones subyacentes en la OMC y sus objetivos esenciales: a) facilitar la aplicación, administración y funcionamiento de los ACM, así como de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales (ACP) -aquellos concernientes a sectores específicos, que sólo resultan compromisorios para los Miembros que adhieren a los mismos-; b) constituir un foro para las negociaciones acerca de las relaciones y reglas que deben regir el SMC; c) administrar un mecanismo de solución de diferencias entre los Miembros en lo que concierne a todos los ACM y ACP; d) concretar periódicamente el Examen de Políticas Comerciales de los Miembros que alerta acerca de eventuales desvíos respecto a la normativa OMC.

En relación con los elementos centrales de la agenda desarrollada en el curso de la CM-12 se detallan a continuación los resultados más sustantivos de su respectivo tratamiento, así como su previsible evolución futura.

1. Subvenciones a la pesca

Los Miembros lograron alcanzar un “Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca” (ASP), cuya negociación se encontraba pendiente desde la Ronda Doha de Negociaciones Multilaterales (2001-2008)¹. El mismo establece nuevas normas multilaterales para el sector, orientadas a reducir aquellos subsidios considerados distorsivos, de forma de contribuir a preservar el stock global de pesquerías -en un marco de sostenibilidad y protección del medio ambiente- contemplando asimismo las necesidades de los países en desarrollo (PED) y menos adelantados (PMA) para resguardar sus recursos pesqueros.

La relevancia del ASP radica en que luego de dos décadas de infructuosas negociaciones su consideración fue retomada -constituyendo el segundo ACM concluido en los 27 años de existencia de la OMC- alcanzándose un primer

¹ Las Rondas Comerciales Multilaterales -cuya duración se extiende generalmente durante períodos prolongados- son convocadas ad hoc por la OMC para que los Miembros negocien bilateralmente concesiones -arancelarias o de cualquier otra naturaleza- las cuales resultan luego multilateralizadas.

acuerdo -que aunque considerado provisional- dispone futuras negociaciones dirigidas a establecer en un plazo máximo de cuatro años “disciplinas comprehensivas” sobre los aspectos relativos a las subvenciones que incentivan el aumento de la sobrecapacidad pesquera (incluyendo aquellas destinadas a la construcción de buques y al abaratamiento del combustible) y su correlato en la sobreexplotación de los recursos, cuya omisión determinaría el cese del mismo.

Al respecto, ya en 2017 la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) alertó que un tercio de las pesquerías globales venían siendo objeto de sobreexplotación, resultando en una contracción del 27% de los recursos pesqueros desde 2000. No obstante, los subsidios globales a la pesca fueron aún estimados en torno a U\$S 35.000 millones anuales hacia 2018, de los cuales dos tercios se destinaban a mejorar la capacidad de flotas dedicadas a la pesca comercial. Así, dichas subvenciones permiten que muchos buques pesqueros operen en el mar durante plazos más prolongados y a mayor distancia de las costas, en detrimento de la vida marina. De tal forma, las flotas de países desarrollados (PDs) (por ej. España) como las de potencias en expansión (particularmente la RPC y Corea del Sur) y otras ajenas a los mecanismos multilaterales (Corea del Norte) literalmente asolan las costas de cuencas pesqueras como las del Atlántico Sur, pudiendo sólo ser disuadidas mediante fuerzas de protección costera con elevadas capacidades de ejercer su poder de policía sobre las respectivas aguas territoriales. Una observación de las difundidas fotografías nocturnas del inmenso número de buques factoría de tales orígenes en la denominada Milla 201 -donde concluye la Zona Marítima Exclusiva (ZME) del Mar Argentino- evidencian la enorme depredación que tanto la ZME como las aguas profundas linderas sufren por parte de dichas flotas, situación que se repite asimismo en las costas del Pacífico desde Chile hasta Ecuador, así como del Africa atlántica, obligando muchas veces a la disuasión violenta de los pesqueros ante situaciones flagrantes.

Por ello, en el marco de la “Agenda 2030 de Objetivos de Desarrollo Sostenible” la Organización de las Naciones Unidas (ONU) solicitó a la OMC definir un Acuerdo específico dirigido a prohibir los subsidios que alientan el deterioro de las pesquerías, en el marco de la adopción de una serie de medidas para proteger el medio ambiente así como combatir el cambio climático y sus efectos. Así, aún cuando el ASP limita los subsidios -sin eliminarlos plenamente- su relevancia reside en iniciar un camino importante hacia el diseño de reglas y prácticas comerciales futuras más precisas para la adecuada protección del medio ambiente y sus recursos pesqueros, tratándose del primer ACM que se fundamenta en la sostenibilidad ambiental, resultando absolutamente innovador en el marco de la OMC en tanto vincula directamente las temáticas de comercio y medio ambiente. De allí el esfuerzo de los Miembros para concluir este ACM previo a la Conferencia de la ONU sobre Biodiversidad convocada para octubre 2022, debiendo la OMC esforzarse por establecer a la brevedad el Comité sobre Subsidios a la Pesca y definir los mecanismos de notificación que el ASP prevé.

En este sentido el ASP prohíbe el apoyo a la pesca “ilegal, no declarada y no reglamentada” (INDNR) -estimada por FAO en torno del 20% de la pesca total- al igual que aquella desarrollada en las zonas sobreexplotadas, no pudiéndose tampoco otorgar subvenciones a buques que no enarboles bandera del Miembro

que las otorgue, atendiendo a que la numerosa flota de Corea del Norte se encuentra en muchos casos matriculada en Hong Kong.

Asimismo, ningún Miembro podrá otorgar subsidios aplicados a la pesca en mares profundos, excepto ante casos de especies cuyos stocks no pueden evaluarse con precisión, o aquellos regulados por una organización multilateral responsable de la administración de la misma -institución a crearse- ya que los “Organismos Regionales de Ordenación Pesquera” existentes cubren la protección de determinadas regiones o especies.

De esta forma el ASP conlleva un importante paso inicial dirigido a reducir las subvenciones que alientan la sobrecapacidad de las flotas y la pesca no sostenible, con un esperable impacto positivo sobre 260 millones de habitantes de los PED cuyos medios de subsistencia dependen de la pesca marítima, habiendo resultado perjudicados por el deterioro de los ecosistemas oceánicos.

A tal efecto, un tema central del ASP concierne a la transparencia de las subvenciones, de forma que se instituye la obligación de los Miembros de notificar el otorgamiento de subsidios que alienten la pesca con carácter no distorsivo ni perjudicial para el medio ambiente.

Por el contrario, la normativa del ASP prevé determinadas exenciones para los Miembros PED y PMA (Países Menos Adelantados), los cuales podrían recibir asistencia técnica para la ampliación de su capacidad pesquera a través del “Mecanismo de Financiación para la Pesca” a ser establecido por la propia OMC. Así, la CM logró comprometer el fin de aquellos subsidios ilegales, no declarados y no regulados subsistentes en el ámbito de la pesca que redundan en una sobreexplotación de los stocks pesqueros, mientras los PED gozarán de dos años para mantener excepcionalmente subsidios destinados a la pesca en el ámbito de sus ZME -200 millas marinas de sus costas- quedando asimismo exceptuados (por un “waiver”²) de ser sometidos al ESD durante dicho plazo.

2. Exenciones en materia de propiedad intelectual frente a la pandemia

Como potencial contribución a la lucha contra los efectos generados por el COVID-19 -así como ante el eventual surgimiento de ulteriores pandemias- los Miembros adoptaron una “Declaración Ministerial sobre reacción de la OMC ante el COVID-19 y preparación frente a futuras pandemias”, que introduce la exención de determinadas prescripciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) relativas a la utilización de licencias obligatorias para producir vacunas, autorizando así su producción por parte de todos los Miembros sin restricciones. Así, la CM acordó limitar el ámbito de los derechos de patente vinculados con las vacunas contra el COVID-19 para facilitar su eventual producción en los PED -e inclusive su exportación a otros PED ante emergencias- eximiéndolos hasta 2027 de la disposición de la propiedad intelectual sin autorización de su titular (medida calificada como clarificatoria de las flexibilidades contenidas en los artículos 31 y 31 bis del ADPIC), mientras la decisión de extender este “seudo

² El término inglés “waiver” conlleva en la terminología de la OMC una “excepción”, siendo muchas veces traducido erróneamente al español como “perdón”

waiver” a las sustancias de diagnóstico y equipamiento terapéutico fue postergada por seis meses.

Las Decisiones Ministeriales (DM)³ de carácter excepcional adoptadas apuntan a evitar cualquier interpretación de que las consideraciones de naturaleza comercial priman para la OMC sobre el cuidado de la salud humana -careciendo asimismo de mecanismos de reacción ante crisis- críticas que resultan severamente perjudiciales para la imagen del organismo regulador del SMC, por lo que los Miembros se propusieron asegurar mecanismos de asistencia comercial vinculados a las emergencias en materia sanitaria. En efecto, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a septiembre 2021, al inicio de la expansión del COVID-19 la producción y distribución de vacunas resultaba muy inequitativa, en tanto más del 60% de la población en PDs había recibido una dosis de la misma contra sólo 3% en PED.

De esta forma se espera que la OMC pueda contribuir a la desconcentración y diversificación de la fabricación de vacunas, asegurando la disposición de suministros en las regiones afectadas por crisis sanitarias de esta naturaleza, debiendo resignarse temporariamente las normas en materia de propiedad intelectual, así como evitarse el recurso a restricciones a la exportación. Por el contrario, se aspira a alentar la transferencia de tecnología, la facilitación del comercio de vacunas y su transparencia, encomendándose al Consejo General (CG) -órgano en Ginebra a cargo de la gestión de la OMC entre las CM- evaluar la experiencia acumulada con motivo de la pandemia del COVID-19, generando hasta 2024 un balance anual de la labor realizada, al mismo tiempo que se recomienda iniciar un diálogo relativo a las severas restricciones impuestas a nivel global desde el inicio de la pandemia para el turismo, de forma de mitigarlas.

También ante esta temática se prevé que los Miembros puedan recibir asistencia técnica por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y otros organismos para poder aprovechar plenamente todas las opciones contenidas en tal sentido en la DM respectiva, que contempla la adopción a más tardar en diciembre 2022 de medidas ampliatorias de las exenciones previstas en la misma, incluyendo la producción y suministro de medios de diagnóstico y tratamiento contra el virus.

Al margen del documento relativo al COVID-19 la CM adoptó asimismo una Declaración sobre la Protección frente a Futuras Pandemias, la cual clarifica y simplifica los procedimientos atinentes al licenciamiento obligatorio previsto en el Artículo 31 del ADPIC, disponiendo que los PED gozarán de mayor flexibilidad en términos de implementación de la autorización, notificación y adecuada compensación al titular de la patente.

Finalmente, la DM respectiva compromete a aquellos PED con capacidades para la producción de vacunas contra el COVID-19 a no hacer uso de las flexibilidades previstas, remarcándose tal compromiso por parte de la RPC, que ya ha evidenciado tales potencialidades al producir y exportar vacunas a nivel global.

³ Si bien en el ámbito de la OMC tanto una “Decisión” como una “Declaración” tienen la misma jerarquía, las Decisiones incluyen compromisos específicos de cumplimiento inmediato, mientras que las Declaraciones establecen compromisos más generales.

Por su parte, en el campo de la Propiedad Intelectual la CM enfatizó la necesidad de dar respuesta desde sus atributos a la crisis de la pandemia en curso, decidiendo que los Miembros autorizados podrán hasta 2027 soslayar la protección de las patentes de vacunas contra el COVID-19, previendo un plazo de seis meses para la definición de los Miembros en desarrollo autorizados acorde sus niveles terapéuticos, de los cuales la RPC -considerada como PED en la OMC)- una vez más se autoexcluye por sus demostradas capacidades para desarrollar vacunas que han sido homologadas por la OMS.

Aún cuando la cuestión de la propiedad intelectual se constituyó en un hecho potencialmente conflictivo cabe reflexionar que las DMs adoptadas sientan un precedente de enorme relevancia para eventuales pandemias ulteriores, al reconocer el papel de la diversificación de la producción en diversos Miembros y asegurar que las restricciones comerciales ante emergencias sanitarias resulten proporcionadas, transparentes y temporarias. A tal efecto se enfatizó la relevancia de los mecanismos de “facilitación”, así como la operación de servicios transfronterizos de logística, servicios de salud y tecnologías de la información y la comunicación para el eventual combate de futuras pandemias.

3. Seguridad alimentaria

En relación con el tradicionalmente conflictivo ámbito de la agricultura la CM-12 adoptó la Declaración Ministerial (DMi)⁴ sobre Respuesta de Emergencia a la Seguridad Alimentaria, temática generalmente controversial por su utilización frecuente por PDs con fines proteccionistas. La incorporación de tal normativa responde a la demanda de diversos actores de la comunidad internacional orientada a autorizar a los Miembros de la OMC a implementar medidas inmediatas para enfrentar potenciales problemas de escasez de abastecimiento de alimentos y su subsecuente alza de precios, protegiendo así los ingresos de los sectores más vulnerables de la población, pudiendo acceder en el caso de los PED a una ayuda alimentaria de emergencia. Sin embargo, no puede perderse de vista que históricamente países que ciertamente no confrontan problemas de carencias o capacidad financiera -por ej. Japón- hayan pretendido invocar con carácter general el concepto de “seguridad alimentaria” para lograr mantener subsidios claramente distorsivos en materia agropecuaria, altamente perjudiciales para los países exportadores eficientes, tal el caso argentino.

En este sentido no puede desconocerse que la disrupción en materia logística con motivo de la pandemia para el abastecimiento de todos los bienes sujetos al comercio internacional -y particularmente los alimenticios-, resultó agravada por la confrontación iniciada por la FR con Ucrania, que ha adicionado una importante distorsión a los mercados de cereales y oleaginosas, de los cuales ambos son relevantes productores y tradicionales abastecedores de regiones demandantes, como el caso de África del norte.

Intentando eludir este aspecto controversial la DMi subraya el firme compromiso de los Miembros de adoptar medidas concretas de facilitación del comercio (aspecto acordado en la CM-11 de Buenos Aires), las cuales pueden contribuir

⁴ Ver Nota al pie precedente

positivamente a la expansión de la seguridad alimentaria mundial al mejorar la operativa de los mercados de productos alimenticios, junto a la prohibición de imponer restricciones a la exportación en el comercio agroalimentario de una manera incompatible con la normativa OMC.

Asimismo, en materia de agricultura y seguridad alimentaria, y teniendo en consideración la crisis alimentaria global -evidenciada a junio de 2022 por precios de trigo 60% superiores respecto de enero 2021- se generaron presiones para que la CM produjera un resultado significativo en la materia. Así, los Miembros se comprometieron a asegurar que toda medida comercial de emergencia en materia de seguridad alimentaria se limitaría con carácter temporal a blancos precisos, procurando ser mínimamente distorsiva, transparente y someterse a un proceso de notificación a los organismos responsables de la OMC. También se acordó no prohibir ni restringir las exportaciones alimenticias adquiridas para el Programa Mundial de Alimentos (World Food Programme) de la ONU con propósitos humanitarios, sin que ello elimine las excepciones que pudieran existir en los Acuerdos de la OMC respecto de medidas adoptadas invocando la seguridad alimentaria.

Sin embargo, la CM no pudo -ante la subsistencia de desavenencias de larga data- acordar un Programa de Trabajo para futuras negociaciones en relación con aspectos sustantivos pendientes en el sector, en tanto subsisten claras diferencias de sustancia en relación a la singularidad que caracteriza la normativa sobre el comercio internacional de productos agropecuarios y agro-procesados, los que continúan sujetos a un régimen de excepción respecto de las reglas de la OMC.

De todas formas las decisiones adoptadas podrían eventualmente contribuir a confrontar los riesgos para la seguridad alimentaria derivados del conflicto en Ucrania, y el consiguiente peligro de escasas cosechas en la región sujeta a hostilidades -así como eventuales restricciones a los embarques de los contendientes-.

Sin embargo, cabe reconocer que en la medida en que no se impedirá a los Miembros adoptar medidas para garantizar su seguridad alimentaria acorde con las provisiones relevantes de la normativa OMC, resultará altamente dificultoso discernir como esta autorización será invocada por los Miembros para evitar su transformación en un mecanismo proteccionista.

4. Cuestiones Sanitarias y Fitosanitarias

La CM-12 adoptó asimismo una DMI dirigida a responder a los desafíos que enfrentan en el comercio internacional las plantas, animales y sus subproductos alimenticios, como resultado de la actitud restrictiva de muchos Miembros a su libre circulación sobre la base de normativa unilateral controvertida, por no conformar necesariamente con principios científicos comprobados y recomendados para la evaluación de riesgo por los organismos referenciales de

carácter multilateral reconocidos por la OMC en materia de salud humana, animal y vegetal⁵. A tal efecto, la CM instruyó al Comité del AMSF para impulsar la implementación de un Programa de Trabajo dirigido a lograr un mejor manejo de las cuestiones vinculadas al comercio internacional de alimentos, comprometiéndolo a los Miembros a poner en marcha tal instrumento abierto a observadores y organizaciones multilaterales vinculadas al sector, incorporando en la mayor medida posible estándares desarrollados por las organizaciones referenciales multilaterales antes citadas de manera de minimizar científicamente el riesgo involucrado en el comercio agro alimenticio.

De esta forma se apunta a contemplar los nuevos retos que se plantean al Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la OMC, con el fin de mejorar su forma de aplicación. Dicho mandato -coincidente con el 25° aniversario de la aplicación del AMSF- permite reflejar los éxitos obtenidos desde su adopción así como reconocer los desafíos emergentes para el comercio internacional de alimentos, animales y vegetales resultante de las crecientes demandas de los consumidores en torno a su salubridad e inocuidad a lo largo de sus respectivas etapas de procesamiento, en el marco de un creciente interés por la conservación de la biodiversidad, la sustentabilidad productiva y la protección medioambiental -de forma de minimizar inclusive sus efectos potencialmente nocivos sobre el cambio climático-.

5. Comercio Electrónico

El peligro para el comercio electrónico que hubiera conllevado el fin de la moratoria sobre aranceles a las transmisiones por vía electrónica contenida en dicho ACP- elevando las perspectivas de mayores costos para el comercio de productos y servicios digitales- había provocado amenazas previo a la CM de potencial retaliación por parte de aquellos países afectados ante dicha perspectiva contra los que introdujeran aranceles sobre tales bienes y servicios.

Así, la CM-12 aprobó una DM estableciendo un Programa de Trabajo sobre Comercio Electrónico, acordando mantener la práctica vigente desde su adopción en 1998 de no imponer aranceles a las transmisiones por vía electrónica. Se espera de tal forma preservar el entorno favorable que ofrece la OMC a la economía digital mundial, así como al amplio espectro de actividades comerciales y empleos que dependen de la misma. De esta forma la actual moratoria permanecerá vigente hasta la CM-13, cuya celebración está prevista hacia marzo de 2024, recibiendo el CG un mandato para llevar a cabo revisiones periódicas basadas en informes producidos por el Secretariado General de la OMC sobre la extensión, definición e impacto de la moratoria.

En conclusión el acuerdo alcanzado mantiene relativa libertad para el comercio digital, aunque ubica la carga de la prueba sobre los PED en caso de preocupaciones ante la falta o escasa claridad de la información en relación al compromiso de los mismos respecto de una moratoria permanente.

⁵ La Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius en lo que se refiere al control sanitario global de los alimentos, la Oficina Internacional de Epizootias en lo concerniente al control sanitario animal; y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO en lo que atañe al control sanitario de los vegetales

6. Pequeñas economías

Se trata de una DM reafirmando el compromiso de los Miembros dirigido a incorporar un Programa de Trabajo específico sobre las mismas, disponiendo la necesidad de abordar los singulares desafíos que afrontan en el SMC.

7. Reclamaciones no basadas en una infracción en el ámbito ADPIC

Finalmente, otra importante DM adoptada prorroga la moratoria relativa a las llamadas reclamaciones en el ámbito del ADPIC "no basadas en una infracción así como las reclamaciones en casos en que existe otra situación", al igual que aquellas que abordan las circunstancias en que un Gobierno puede presentar una reclamación por considerar haber sido privado de una ventaja prevista en el ADPIC debido a las acciones de otro Miembro, aunque no se haya infringido ningún Acuerdo específicamente, aspecto asimismo en debate de larga data.

8. Reforma de la OMC

Como corolario de los debates sostenidos en la CM-12 los Miembros acordaron una vez más llevar a cabo un examen exhaustivo de las funciones de la OMC -tema que ya se ha intentado tratar infructuosamente por más de una década en sucesivas CM, subsistiendo sustantivas diferencias al respecto, que incluyen a algunos de los principales Miembros- tal por ejemplo los EE.UU., que han manifestado su insatisfacción con el funcionamiento del Esquema de Solución de Diferencias (ESD) por vía del bloqueo de la designación de integrantes del Organismo de Apelación (OA) del mismo desde 2020, lo que ha redundado en un congelamiento de facto de su operativa.

Atendiendo a tan grave situación -que priva a la OMC de uno de sus mecanismos centrales- la CM convino mantener conversaciones para considerar las preocupaciones expresadas por diversos Miembros acerca del funcionamiento del ESD, aspirando a que el mismo recupere su plena operatividad hacia 2024.

Al respecto, la Dra. Okonjo-Iweala -ex Ministra de Finanzas de Nigeria y Directora General de la OMC desde 2021- enfatizó que la Decisión citada refleja el amplio reconocimiento de la necesidad de actualizar y mejorar las funciones básicas de la OMC y su funcionamiento -aspectos que ya motivaran en CM previas intensos debates acerca de los objetivos, contenidos y propuestas efectivas de reforma- de manera de asegurar que la misma es capaz de responder de manera eficaz a los desafíos cambiantes que enfrenta el SMC.

En consecuencia, en el documento final de la CM-12 los Ministros encomendaron a los Miembros reforzar los esfuerzos para lograr la reforma de la OMC a fin de mejorar la cobertura de todas sus funciones mediante un proceso abierto, transparente e inclusivo. A tal efecto se comisionó al CG y sus órganos subsidiarios para llevar a cabo un examen que permita elevar posibles propuestas de reforma a la CM-13, revisando aquellas presentadas oportunamente por diversos Miembros relativas a la mejora en las áreas de consenso respecto a los mecanismos de adopción de reglas, transparencia de las medidas comerciales adoptadas por los Gobiernos, examen del trato especial

para los PED (actualmente cuestionado por muchos Miembros en lo que concierne a la RPC), revitalización de la función negociadora de la OMC y la operativa del ESD para su efectiva dilucidación de derecho.

La MC-12 retomó instrumentos informales como las reuniones del denominado “Salón Verde” (“Green Room”), permitiendo balancear la eficiencia de las negociaciones por vía de mayor transparencia e inclusión, así como promover la interacción entre Miembros confrontados por situaciones conflictivas (tal como EE.UU. y la RPC) que contribuyeron a solucionar importantes cuestiones específicas como la relativa a la mecánica para el acceso de los PED al trato diferenciado y más favorable en lo que concierne a la producción y comercialización de vacunas así como en materia de subsidios a la pesca.

Los plazos para que los acuerdos de la OMC entren en pleno vigor oscilan entre cuatro (facilitación del comercio) y catorce años (ADPIC y Salud Pública), aunque los Miembros no necesitan aguardar a la entrada en vigencia de los mismos para implementar progresivamente sus provisiones, ya que en cualquier caso la reforma de la OMC resulta crucial para el futuro del SMC, resultando por ello todo avance en dicha dirección una señal positiva.

III. Reflexiones finales

Las evaluaciones en torno de los resultados de la CM-12 presentan inevitablemente visiones divergentes acerca del balance global de la reunión, así como del paquete de decisiones surgido de la misma, el que por razones obvias los órganos internos de la OMC califican como un éxito remarcable, en buena medida bajo la impronta del Secretariado a partir de la elección en marzo de 2021 de la Dra. Ngozi Okonjo-Iweala, luego de la algo intempestiva renuncia de Roberto Azevêdo en 2020.

En efecto, algunos de los observadores -liderados por la propia estructura operativa de la OMC- consideran que los Miembros aseguraron un paquete sin precedentes conteniendo diversas iniciativas centrales para el funcionamiento del SMC, entre los cuales enfatizan el papel sustantivo de la CM al concentrar las deliberaciones en buena medida en torno a temas de interés sustantivo para los PED. Desde esta perspectiva cabe destacar, en particular, las novedosas decisiones en materia de respuesta a emergencias en materia de seguridad sanitaria, que incluyen excepciones a las licencias obligatorias en el campo de la propiedad intelectual para la producción de vacunas. De igual forma la CM ha reafirmado el principio de trato “especial y diferenciado” para los PED como parte integral de los principios de la OMC y del mandato original al respecto alcanzado en la Ronda de Doha para que el mismo resulte “efectivo y operacional”.

Esta posición optimista ha sido sintetizada por la Directora General al señalar la esperanza que la cooperación estratégica en el marco de la OMC pueda convivir con la competencia estratégica entre algunos Miembros sustantivos de la misma, hoy profundamente confrontados. Por ello se considera al resultado alcanzado como altamente positivo en un contexto limitado por las múltiples crisis en el campo geopolítico, económico, sanitario y alimentario.

En efecto, actores de gran envergadura como la UE reflejan una tendencia hacia la adopción de medidas regulatorias unilaterales en materia comercial -altamente perjudiciales para proveedores de alimentos como nuestro país- bajo el argumento de salvaguardar su autonomía estratégica, mientras que los EE.UU. -frustrados por el deterioro e incertidumbre del ESD- han evidenciado en años recientes un mayor interés en negociar acuerdos comerciales regionales fuera del marco de la OMC que en profundizar la cooperación en dicho ámbito.

A partir de los logros reseñados mucho Miembros consideran que la CM excedió las expectativas con las cuales fuera convocada, al lograr algunos acuerdos en momentos de conflicto y tensiones geopolíticas entre grandes potencias - particularmente la RPC y los EE.UU.- Por ello, muchos analistas han estimado que la limitación de las negociaciones a un listado relativamente corto de cuestiones resultó un acierto para el logro de un balance positivo para la OMC. Sin embargo, otros enfoques enfatizan que los resultados de la CM conforman un delicado compromiso basado en un reducido nivel de ambición, en tanto las contradicciones estructurales de la OMC están lejos de poder ser resueltas.

En cualquier caso cabe destacar que la CM logró emitir un documento final -el primero de tales características desde la CM-10 que tuvo lugar en Nairobi (Kenya) en 2015- en el cual los Miembros reafirmaron su compromiso de fortalecer el SMC por vía del régimen de la OMC, para lo cual se adelantó la imperiosa necesidad de encarar las reformas necesarias en la misma.

Desde una óptica más amplia, otros análisis han considerado al paquete de la CM-12 altamente exitoso en un momento crítico del comercio internacional, al demostrar la voluntad de los actores de continuar dialogando así como la intención de encarar una labor mancomunada en el ámbito multilateral en la convicción de la relevancia del comercio para alcanzar un crecimiento sostenible así como de las posibilidades que ofrece el sistema de la OMC frente a las crisis.

Así, cabe reconocer que por primera vez un ACM -aquel relativo a los subsidios a la pesca- se sustenta en principios cuya relevancia para las sociedades ha crecido sustantivamente en los últimos años, tales como la protección del medio ambiente, la sostenibilidad de los recursos naturales y la prevención del cambio climático. De igual manera, las Decisiones adoptadas en torno a las cuestiones sanitarias y fitosanitarias también intentan atender a las nuevas preocupaciones de los consumidores a nivel global en torno a la sanidad e inocuidad del comercio de plantas, animales, y sus subproductos alimenticios procesados. Al respecto, cabe destacar que los resultados del programa de la CM en estos dos campos resultan los más relevantes para los intereses argentinos, debiendo por ello ser ciertamente celebrados.

Por el contrario, las divergencias interpretativas parecen concentrarse en relación al tópico relativo a la reforma de la OMC. En efecto, aún cuando los Miembros reafirmaron su convicción en torno de la vigencia de los principios de la OMC, sólo se limitaron a comprometer el avance en el marco de un proceso “abierto, transparente e inclusivo” para reformar las funciones deliberativas en torno a las negociaciones y el monitoreo del cumplimiento de la normativa. Al respecto cabe reconocer que los tres pilares de la OMC -el mecanismo de

negociaciones comerciales multilaterales, el ESD y el Mecanismo de Examen de Políticas Comerciales- enfrentan importantes desafíos. En este sentido se registran grandes presiones para reforzar las reglas multilaterales basadas en principios de equidad, transparencia, reciprocidad y ventajas mutuas, lo que requiere una urgente revisión del esquema de solución de diferencias -dada su paralización- al igual que de los mecanismos de deliberación, negociación y monitoreo e implementación -sin olvidar el trato especial y diferenciado para los PED- para asegurar la continuidad de los principios antes listados como sustento del SMC a través de la operativa de la OMC. En este contexto cabe destacar en particular la titánica tarea requerida para la consolidación de un sistema efectivo de solución de diferencias (ESD) accesible a todos los Miembros hacia 2024 - como ha planteado la CM-12- teniendo en consideración que en la práctica el mismo se encuentra congelado desde 2020 con motivo del rechazo de los EE.UU. a la designación de nuevos integrantes del Organo de Apelación (OA) en reemplazo de aquellos cuyos mandatos hubieran vencido, conspirando así contra su efectividad.

Así, los Miembros tienen plena conciencia de que aún resta un largo listado de tópicos a ser tratados, al presente orientados en buena medida por la incorporación de capítulos vinculados a la protección del clima, la contaminación ambiental y las nuevas tecnologías, en adición a las normas sobre inversiones y competencia, comercio de servicios y subsidios todavía vigentes. En resumen se trata de enfrentar todos aquellos aspectos que perturban al comercio internacional, cuya normativa cabe a la OMC regular en un marco de cooperación multilateral para lo cual el progreso en el frente institucional resulta crítico a efectos de asegurar las chances de concluir finalmente las negociaciones pendientes de larga data en temas clave tales como las reglas en materia de política agropecuaria. En tal sentido la CM-12 trazó un mapa de ruta cuyo cumplimiento marcará el aporte a la restauración del papel de la OMC y su futuro, sosteniendo al SMC contra las crecientes tendencias proteccionistas e inyectándole vitalidad para la recuperación de la economía mundial.

A tal efecto, los debates entre los Miembros con intereses sustantivos en cada una de las cuestiones listadas resultan siempre relevantes para mantener activo el interés en los mismos y lograr avances progresivos en aquellas que lo permitan. Mientras tanto se requiere que dos tercios de los gobiernos ratifiquen y cumplieren lo acordado para su pronta entrada en vigor, introduciendo las reformas respectivas y continuando las negociaciones postergadas hasta la próxima CM convocada para 2024 -con Camerún o los Emiratos Arabes Unidos como anfitriones- a cuyo efecto se comisionó al CG para auditar el avance de los programas cuyo tratamiento debe retomar la CM.

En cualquier caso cabe reconocer que la CM contribuyó a recuperar credibilidad para la OMC, al alcanzarse en un contexto de tensas negociaciones algunos acuerdos sobre cuestiones largamente postergadas, así como el reconocimiento de vinculaciones hasta el presente muy poco desarrolladas entre comercio y medio ambiente, permitiendo al SMC revitalizarse al mismo tiempo que contribuir a mantener el papel fundamental de la OMC en el esquema de gobernanza económica internacional. El éxito futuro en dicha dirección requiere que tal espíritu quede plasmado con audacia en un Programa de Trabajo concreto.

Bibliografía

-Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Los Textos Jurídicos.
Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2003

-Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC
https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc12_s/mc12_s.htm

-Los Miembros de la OMC logran en la CM12 un conjunto de resultados comerciales sin precedentes
https://www.wto.org/spanish/news_s/news22_s/mc12_17jun22_s.htm

-El regreso de la OMC
Ngozi Okonjo-Iweala, Project Syndicate, julio 2022

-¿Multilateralismo en crisis? Balance de la 12^o Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio. Julieta Zelicovich, julio 2022
https://www.researchgate.net/publication/362339605_Multilateralismo_en_crisis_Balance_de_la_12_Conferencia_Ministerial_de_la_Organizacion_Mundial_del_Comercio

-Green shoots for multilateral trade cooperation?
Bernard Hoekman, European University Institute, July 2022
<https://www.eastasiaforum.org/2022/07/10/green-shoots-for-multilateral-trade-cooperation/>