

Flexibilidades para países en desarrollo en la ronda Doha como un Trato Especial y Diferenciado a la carta: ¿se están rehaciendo los pasos de la ronda Uruguay?*

Juliana Peixoto Batista**

* Trabajo realizado durante una beca de investigación en la UNCTAD, en Ginebra. La autora agradece a Vlasta Macku y su equipo por la oportunidad y por los contactos para las entrevistas; a Diana Tussie, Manuela Tórtora y Marcel Vaillant, por los comentarios y guía; además de todos los entrevistados, sin los cuales no habría podido conocer las negociaciones informales que se realizan en el curso de la Ronda Doha. Los errores son de mi entera responsabilidad.

Este artículo será publicado próximamente en el Brazilian Journal of Latin American Studies

** Abogada, Magister en Relaciones Internacionales. Investigadora en FLACSO-Argentina y Coordinadora de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN).

RESUMEN

Las tensiones crecientes al interior de la Organización Mundial de Comercio (OMC) tiene causas internas y externas como por ejemplo la crisis financiera internacional, los cambios en la configuración de poder mundial y una suerte de intensificación del conflicto Norte-Sur entre sus miembros, sobretodo después de la Ministerial de Cancún y la creación del Grupo de los 20. La OMC refleja en gran medida esos cambios y es de hecho, la primera en hacerlo, teniendo en cuenta que es el más transparente de los organismos multilaterales y el más “fiscalizado” por sus miembros. Sin embargo, la OMC es sólo el canario que en las minas anuncia la falta de oxígeno: muestra como una serie de organismos resultan caducos en este nuevo escenario. De hecho, los países en desarrollo vienen logrando trabar muchas iniciativas de los países desarrollados por considerar que no responden a sus intereses y estrategias de desarrollo. Países como Brasil e India están expandiendo sus roles en cuanto jugadores globales, *process drivers*, al tiempo que crece la heterogeneidad en el grupo de países en desarrollo. En ese contexto, las discusiones acerca de las flexibilidades para países en desarrollo en la OMC siguen siendo válidas, sea que las nombremos Trato Especial y Diferenciado, reciprocidad menos que plena, sea que se discuten en comités especializados o en sede del comité de comercio y desarrollo. En ese contexto, este trabajo se propone dos objetivos estrechamente relacionados. Por un lado, identificar como viene siendo abarcado el TE&D en el sistema multilateral, desde su creación en el GATT hasta las actuales negociaciones en Doha. Por otro lado, identificar cómo se han posicionado en ese contexto países en desarrollo de nivel medio que participan activamente en coaliciones como Brasil, Argentina o India. Se sostiene que el TE&D viene siendo restringido para tornarse un espacio de flexibilidad para países menos adelantados, mientras que los demás países en desarrollo siguen buscando bajo otros títulos nuevas flexibilidades que entienden necesarias en el sistema multilateral de comercio desde su perspectiva de desarrollo.

ABSTRACT

The current tensions within the WTO have many external and internal causes, such as the global crisis, changes in the global power balance, and the revival of North-South conflict, mostly after the Cancun Ministerial and the creation of the G-20. The WTO, to a large extent, reflects those changes, mainly given that it is the most transparent of all multilateral organizations, and it is also the most accountable to its members. However, the WTO is only the canary in the coal mine that announces the lack of oxygen: it shows how multilateral organizations are obsolete in this current transition phase towards a new global scenario. In fact, developing countries have blocked many developed countries' initiatives in the WTO, by considering them unlike to response to their development interests. Countries such as Brazil and India have been increasingly expanding their roles as process drivers in the international level, while the differentiation within the group of developing countries increases. In this context, discussions around flexibilities for developing countries in the WTO are still valid, whether we call them Special and Differential Treatment (S&DT), less than full reciprocity, whether they are discussed in specialized committees or in the Committee of Trade and Development. The goal of this paper is twofold: on one hand, to look for answers in how the S&DT has been approached in the Doha Development Agenda; on the other hand, to identify how middle income developing countries actively

participating in coalitions have positioned themselves in order to search for new flexibilities they see as necessary in the multilateral trading system from their development perspective.

INTRODUCCIÓN

Las tensiones actualmente existentes en la búsqueda de flexibilidades para países en desarrollo en organismos como la OMC son parte del histórico conflicto Norte-Sur, como ese conflicto vino cambiando a través de los tiempos, a raíz de los cambios de balance de poder en el mundo, así como de la creciente heterogeneidad observada en el grupo de países en desarrollo.

Los países en desarrollo han bloqueado algunas de las iniciativas impulsadas por los países desarrollados por considerar que no atienden a sus intereses¹. Asimismo, si bien países emergentes como Brasil o India todavía muestran índices de desarrollo muy diferentes a aquellos países considerados desarrollados, están participando cada vez más en las decisiones de importantes organismos internacionales como FMI, OECD y el G-20 financiero. Vale decir, empiezan a abandonar la posición de “*rules takers*” o “*rules breakers*” en el sistema internacional, para adquirir cada vez más participación en la creación de las reglas (“*rules makers*”) y en la definición de los procesos (“*process drivers*”)².

En esos tiempos de cambios en la configuración de la comunidad internacional, la agenda de desarrollo y su búsqueda por flexibilidades está más vigente que nunca y adopta diferentes formas, en diferentes ámbitos. De hecho, si la agenda de Trato Especial y Diferenciado (TE&D) de la OMC se estanca, los países buscan otras formas de seguir adelante, bajo diferentes títulos, pero con el mismo objetivo de fondo: conseguir las flexibilidades que estiman necesarias en el ámbito internacional.

En ese contexto, este trabajo se propone dos objetivos estrechamente relacionados. Por un lado, identificar como viene siendo abarcado el TE&D en el sistema multilateral, desde su creación en el GATT hasta las actuales negociaciones en Doha. Por otro lado, identificar cómo se han posicionado en ese contexto países en desarrollo de nivel medio³ que participan activamente en coaliciones como Brasil, Argentina, India, Sudáfrica. En el presente trabajo, se argumenta que el TE&D viene siendo restringido para tornarse un espacio de flexibilidad para países menos adelantados, mientras que los demás países en desarrollo siguen buscando bajo otros títulos nuevas flexibilidades que entienden necesarias en el sistema multilateral de comercio desde su perspectiva de desarrollo.

En la primera parte se hará un breve recorrido histórico por el Trato Especial y Diferenciado desde sus inicios en el GATT hasta la actualidad, enmarcándolo en el conflicto Norte- Sur en el seno de la OMC. En la sección segunda, se analizará la evolución del TE&D en temas específicos, vale decir, en materia de subvenciones (Acuerdo sobre subvenciones y medidas

¹ Ver Shadlen, 2009.

² Sobre esas categorías, ver Krasner, 1977:636; Tussie, 2009.

³ Tomando para la definición como país de nivel medio, los que están en el rango de los países de ingresos medios del Banco Mundial.

compensatorias), inversiones (Acuerdo sobre las medidas de inversiones relacionadas con el comercio), propiedad intelectual (Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio). En la tercera parte, se identificarán de forma resumida las principales vías a través de las cuales varios países en desarrollo están avanzando en la búsqueda de flexibilidades en las negociaciones de Doha. Al final, se tejerán algunas reflexiones finales.

1. El Trato Especial y Diferenciado en el corazón del conflicto Norte-Sur

En el estudio de las organizaciones internacionales, los enfoques estructuralistas sostienen que esos organismos reflejan el poder subyacente en las relaciones entre los estados. Hacen foco en la distribución de recursos como el determinante clave que explican los resultados en el plan internacional⁴. Asimismo, las teorías estructuralistas que abarcan versiones neo-realistas y neo-marxistas de la teoría de la estabilidad hegemónica, comparten la visión común de que los regímenes de comercio multilateral son instrumentos del poder del estado o del poder de clase. Así, de acuerdo a los enfoques estructuralistas, el GATT/OMC es visto como un régimen multilateral de comercio creado para sostener y perpetrar los intereses de la mayoría de los países industrializados como EUA, Unión Europea, Japón, Canadá, en desmedro de los países en desarrollo.⁵

Por su lado, para el enfoque neo-liberal de economía política, el régimen comprenden normas, que facilitan la cooperación a través del intercambio de información, mecanismos de monitoreo, y bajos costos de transacción, aunque en la visión de algunos, tienden también a preservar los intereses de los países líderes que establecen el régimen⁶.

En la misma línea, de acuerdo a enfoques institucionalistas, el GATT/OMC representa una oportunidad para los países en desarrollo de obtener resultados más favorables en el escenario internacional, gracias a que esa organización es fuertemente orientada a reglas. De otra manera, en ausencia de reglas, los resultados serían mucho más perjudiciales a los intereses de los países menos desarrollados⁷. Asimismo, algunos enfoques sostienen que en relaciones asimétricas, los débiles no siempre están predestinados a fallar en sus demandas o, en términos más específicos, que los resultados de las negociaciones internacionales sí pueden ser influenciados por los países en desarrollo⁸.

Algunos abordajes más heterodoxos dan cuenta de la dinámica de presión que los países desarrollados ejercen sobre los países en desarrollo. Para el caso de la OMC, la dinámica sería una mezcla entre reglas y poder, donde el poder prima sobre las reglas en momentos decisivos, como el cierre de rondas de negociaciones multilaterales⁹.

⁴ Shadlen, 2009:1.

⁵ Tanzimuddin Khan, 2004:13.

⁶ Idem, pp. 16

⁷ "Bad rules are better than no rules... but they are still bad rules." (Shadlen, 2009:6).

⁸ Zatman & Rubin, 2000; Page, 2002:1.

⁹ Steinberg, 2002.

Desde una perspectiva más jurídica, del ejercicio de análisis de la relación entre derecho y poder, en la teoría clásica, se sostiene que el derecho internacional está del lado del *status quo* y se hace irrealista cuando no es así, amenazando con quebrantarse¹⁰. Para otros, sin embargo, la imagen del derecho en las relaciones internacionales es de un rol modesto, pero no menos necesario en la estructuración de la vida internacional¹¹.

En el corazón de ese debate, no importa desde cual disciplina se aborde, se encuentra la relación de poder entre estados en las organizaciones internacionales, la división del mundo en Norte-Sur, en países desarrollados y países en desarrollo y, consecuentemente, la discusión alrededor de las flexibilidades que los menos desarrollados deben tener para compensar la asimetría en la relaciones económicas internacionales e impulsar sus estrategias de desarrollo.

Sin pretender que esa agenda impulsada en la OMC, donde se incluye el TE&D, reemplace las estrategias nacionales de desarrollo de los países¹², lo cierto es que, por un lado, el campo de juego en la OMC no está nivelado y los países en desarrollo necesitan de flexibilidades para – como mínimo – negociar en condiciones más equitativas. Por otro lado, no está demás recordar que el comercio internacional no es un fin en si mismo, sino un medio para mejorar los niveles de vida, como la propia OMC lo declara en los considerandos del acuerdo de su creación.

El desarrollo, por lo tanto, sigue estando en la orden del día en el sistema multilateral de comercio y la tarea de analizar temas que están en el cimiento del conflicto Norte-Sur es igualmente vigente, además de compleja. Para algunos autores ese debate dominará parte del siglo XXI¹³, después del fin de la guerra fría y la división del mundo entre Este y Oeste: el primer mundo se convirtió en Norte y el tercer mundo en Sur, mientras que el segundo mundo desapareció (algunos pocos países del extinto segundo mundo pasaron al Norte y otros tantos pasaron al Sur). Para otros, las tensiones crecientes en ese tema son además un reto para enfoques más clásicos de las relaciones internacionales que se desarrollan a partir de la premisa de que la cooperación lleva a un aumento en el bienestar general de la comunidad internacional: en la tensión Norte-Sur, muchas veces, los intereses son incompatibles y las reglas de cooperación no se aplican¹⁴.

En ese debate, el régimen multilateral de comercio aún retiene tonos muy marcados de conflicto Norte-Sur¹⁵ y ello se refleja directamente en la intensa puja con relación al Trato Especial y Diferenciado (TE&D) y la constante renegociación de sus normas, como se verá a continuación.

¹⁰ Morghentau, La Notion du Politique, 79-85, citado por Koskenniemi, 2000:22

¹¹ Koskenniemi, 2000:28

¹² Como bien señalan Page & Kleen (2000) en un exhaustivo trabajo sobre TE&D.

¹³ Ver Reuveny & Thompson, 2008

¹⁴ Shadlen, 2008.

¹⁵ Tussie, 2010.

1.1 El Trato Especial y Diferenciado en el GATT

En un principio, en base a la igualdad soberana, los países en desarrollo (PED) eran considerados como pares en el sistema multilateral del comercio, por lo menos en el GATT de 1948 hasta 1955.¹⁶ La 'única provisión disponible para los países en desarrollo era el art. XVII, que permitía que los PED dejaran de aplicar sus compromisos arancelarios o implementaran medidas no arancelarias, como cuotas, para promover es establecimiento de ciertas industrias en sus territorios, vale decir, la protección de industrias nacientes¹⁷. A partir de allí, el número de PED que participaban del GATT aumentó y con ello la presión por reglas más flexibles que pudiesen dar cuenta de las asimetrías del sistema. El TE&D nace así como producto de la coordinación de esfuerzos políticos por parte de los PED para corregir lo que percibían como las inequidades del sistema de la post segunda guerra mundial, entendido como el trato preferencial a favor de los países en desarrollo, en todo el espectro de sus relaciones económicas internacionales¹⁸.

Ese paradigma de desarrollo, cuyos pioneros fueron América Latina India y Egipto y que luego fue apoyado por países de Asia y África, tenía por base la necesidad de mejorar los términos del comercio, reducir la dependencia de las exportaciones de productos primarios, corregir la volatilidad y los desequilibrios de la balanza de pagos e industrialización por medio de protección de industrias nacientes y subsidios a la exportación, entre otros¹⁹.

Durante los años siguientes, varias disposiciones de TE&D fueron introducidas en el GATT. En primer lugar, por la reforma del Art. XVIII en la Sesión de Revisión del GATT 1954-55. El nuevo ítem (art. XVIII:b) permitía flexibilidades a los PED para lidiar con dificultades en la balanza de pagos. Posteriormente, en 1965, el TE&D se hizo también presente en inclusión de la parte IV al GATT, eximiendo a los PED de la prohibición de aplicar subsidios a la exportación de bienes manufacturados y permitiendo mayor flexibilidad en el uso de protecciones arancelarias. Asimismo, muchos PED accedieron al GATT por medio del Art. XXVI, lo que les permitió evadir las negociaciones de los aranceles consolidados como parte de sus convenios de adhesión.

Las flexibilidades con relación a acceso a mercados fueron profundizadas con la incorporación en 1964 de la cláusula de no reciprocidad (Art. XXXVI:8) de la parte IV del GATT. Asimismo, entre 1966 y 1971, el sistema generalizado de preferencias (SGP) y el protocolo para las negociaciones comerciales entre 16 países en desarrollo fueron introducidos en el GATT, como *waivers* al art.1 (NMF).

En la Ronda de Tokio, iniciada en 1973, los esfuerzos de los PED para consolidar el trato especial en su favor resultaron en la "Decisión sobre trato diferencial y más favorable, reciprocidad y completa participación de los países en desarrollo", conocida como cláusula de habilitación. La cláusula de habilitación abarca a) el Sistema Generalizado de Preferencias; b) Medidas no arancelarias en los instrumentos del GATT; c) Acuerdos globales o regionales entre países en desarrollo y (d) Trato especial para países menos adelantados

¹⁶ Kessie, 2000

¹⁷ Singh, 2005

¹⁸ UNCTAD, 2000.

¹⁹ Idem

(PMA). El concepto de trato especial y diferenciado llegaba al corazón del sistema multilateral de comercio.

Sin embargo, en ese entonces, los PED empezaron a percibir que la discriminación positiva que recibían bajo TE&D estaba siendo superada por la creciente discriminación negativa en contra de su comercio y endurecieron su posición²⁰. El final de Ronda Tokio estuvo así marcado por mucha tensión entre los llamados poderes transatlánticos (EEUU y Comunidades Europeas-CE) y los países en desarrollo, miembros del llamado “Grupo informal de países en desarrollo”. Con el auxilio de la UNCTAD, ese grupo sintetizó su posición acerca de los códigos de la Ronda Tokio y partió para la ofensiva, encabezado por Argentina, Brasil, Egipto, India e Yugoslavia.

Aunque EEUU y CE estuvieron en total desacuerdo con la posición de los PED y con lo que llamaron de la “UNCTADización” del GATT — habiendo incluso planeado con resucitar la cláusula de NMF condicional o hasta mismo salir del GATT y negociar un acuerdo en la OECD — decidieron aceptar la posición de los PED para cerrar la Ronda en medio de consideraciones de seguridad y defensa traídas por la Guerra Fría²¹. Así, la ronda de Tokio se cerró en 1979 con códigos de adhesión voluntaria, reflejando así las tensiones existentes. Los PED pudieron en ese entonces defender su derecho a no aceptar todas las reglas, lo que fue considerado por los países industrializados como el ejemplo más claro de “free riding”.

1.2. El giro hacia la OMC y la actual Ronda Doha

La Ronda Uruguay (RU) empezó en un contexto en el cual muchos PED estaban de cierta forma empoderados de las flexibilidades del TE&D y al mismo tiempo estaban alerta a la discriminación en contra de su comercio. Vale decir, querían conseguir más acceso a mercados, adoptando una posición más cooperativa, ante la promesa de inclusión de agricultura en las negociaciones, además de que pretendía mantener el uso de las disposiciones de TE&D. En un principio, no tenían la intención de firmar acuerdos como el TRIPs, TRIMs o el GATS. Sin embargo, en desarrollo de la Ronda llevó a resultados muy diferentes a los de la Ronda Tokio.

Para empezar, la RU estuvo abierta a la participación sólo de países que fueran partes contratantes del GATT o para aquellos que se comprometieran a negociar su adhesión durante la Ronda²². Asimismo, a medida que la Ronda avanzaba, la Guerra Fría llegaba a su fin y los negociadores de EEUU no tenían que sopesar cuestiones de seguridad en el despliegue de su poder para presionar los países más reticentes. Adicionalmente, la crisis y el ajuste por los que atravesaban muchos PED, los llevó a valorar la RU como la oportunidad de conseguir además algún beneficio de la liberalización unilateral llevada

²⁰ Las discriminación negativa a los países en desarrollo se hacía notar sobretudo con relación a: acuerdos de restricción voluntaria adoptados directamente en contra de sus exportaciones más competitivas; ampliación de los acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras entre países desarrollados; crecientes restricciones en textiles bajo el acuerdo multifibras; aranceles más altos para productos de interés exportador de los PED si comparados con aquellos de interés de los PD; creciente aplicación de medidas antidumping y compensatorias; y uso del SGP como herramienta de presión por parte de los PD, que además, a la falta de disposiciones específicas, “graduaban” unilateralmente a los países que ya no recibirían los beneficios del SGP (UNCTAD, 2000, pp.27; Kessie, 2000, pp.9).

²¹ Steinberg, 2002, pp.359; Krasner, 1976 y Gilpin, 1981 en Steinberg, 2002.

²² UNCTAD, 2000, pp. 28

adelante a raíz de los programas de ajustes estructurales exigidos por las instituciones internacionales de crédito como condición al salvataje. Tarde, los PED se dieron cuenta de que el asentimiento en adoptar medidas profundas de liberalización no significaba automáticamente poder incidir de manera decisiva en la agenda y resultados de las negociaciones²³.

En ese contexto, EEUU y CE desplegaron su poder de coerción y de regateo para lograr el cierre de la ronda, echando mano del mismo plan de amenaza de vaciamiento del GATT. De esta vez, la amenaza se concretó como un artificio legal en el texto del Acuerdo por el que se establece la OMC. En su art. II, el acuerdo determina que todos los anexos (GATT de 1994, el GATS, el TRIPs, el TRIMs, los acuerdos de subsidios y antidumping, es decir, todos los denominados acuerdos comerciales multilaterales) son parte integral del acuerdo que establece la OMC y vinculante para todos los miembros. Era el nacimiento del *single undertaking* o compromiso único. Asimismo, el acuerdo determina que el GATT de 1994 es legalmente diferente al GATT de 1947.

Esos artificios fueron creados para evitar el "free riding" o "GATT a la carta" y vaciar el GATT 47, obligando a los PED a aceptar el paquete completo ya que, además, una vez firmado el acuerdo de la OMC y consecuente aceptación de todos los otros acuerdos, EEUU y CE daban por terminadas sus obligaciones con relación al GATT de 1947²⁴.

Los impactos del paquete de Marrakech sobre las estrategias de desarrollo no fueron suficientemente ponderados. El resultado de la Ronda Uruguay fue muy desigual en favor de los PD y significó un duro golpe al TE&D. No hubo consenso entre países en desarrollo para la adopción de un marco general que sirviera de paraguas para las disposiciones de TE&D pero tampoco hubo mucha posibilidad de luchar por ello. Los PED se encontraron en la disyuntiva de adherir a todas las normas y obligaciones resultantes de la negociación o permanecer al margen de la organización²⁵. De hecho, el resultado del compromiso único fue el de hacer que PED y PD asumieran compromisos muy similares²⁶, basados en reglas muchas veces sesgadas a favor de los PD.

El concepto de TE&D se transformó²⁷, su alcance fue restringido; fue el reflejo de la poca voluntad de los PD de seguir concediendo trato especial, sobretodo a los países de nivel medio. Ejemplo de eso es la expresa disposición de mecanismos de graduación, a ejemplo de lo que ya se hacía de forma unilateral con los beneficiarios del SGP. El foco pasó a ser los países menos adelantados (PMA), como afirmado ya en el marco general del sistema multilateral, art. XI:2 del Acuerdo por el que se establece la OMC.

Claramente, la evolución de la OMC para incluir temas más allá de las fronteras no se correspondió con un similar avance de los instrumentos que implementan el concepto de TE&D. Allí, hubo que conformarse con textos que contenían vagas y ambiguas disposiciones generales de TE&D, al tiempo que sólo algunas disposiciones específicas de algunos acuerdos tienen fuerza vinculante, mayormente relacionadas con plazos extendidos para implementación. Así, en los acuerdos actualmente vigente, las disposiciones de

²³ Tussie, 2010.

²⁴ Steinberg, 2002.

²⁵ Tempone, 2007.

²⁶ Fukasaku, 2000.

²⁷ Sobre la diferencia entre el TE&D antes y después de la Ronda Uruguay, ver Whaley, 1999.

TE&D que claramente establecen derechos y obligaciones oponibles ante el sistema de solución de disputas son aquellas relacionadas con períodos de transición más largos para implementación de las obligaciones; y flexibilidad en algunas obligaciones y procedimientos, además de algunas disposiciones de asistencia técnica²⁸.

Eso es insuficiente si se tienen en cuenta las profundas implicancias que las normas multilaterales de comercio tienen para una economía de desarrollo, ya que no existen provisiones de TE&D capaces de superar el impacto anti-desarrollo que poseen varias disposiciones de los acuerdos multilaterales, como el TRIPs, TRIMs y el Acuerdo de Subsidios, que por momentos parecen invertir la lógica y conferir trato especial a los países desarrollados²⁹.

En suma, la idea principal del nuevo TE&D parece ser solamente el dar un espacio para el ajuste y la implementación de las nuevas y controvertidas reglas. Nada más lejos de una genuina preocupación por el desarrollo de los países menos desarrollados.

Sin embargo, el debate sobre TE&D, que parecía tener sus días contados, fue intensificándose otra vez, en los años de implementación de los acuerdos de Marrakech, cuando muchos PED tuvieron la dimensión clara de cuan sesgados estaban los acuerdos de la RU en favor de los PD. Por su parte, EEUU y Unión Europea querían seguir avanzando con la profundización de los compromisos de Marrakech, y para ello lanzaron la propuesta de una nueva Ronda. Los PED, por otra parte, descontentos con los resultados de la RU que poco hizo por sus necesidades de desarrollo, aceptaron la oferta, previa exclusión de temas como medioambiente, trabajo y con la condición de que el mandato de la nueva ronda fuese lo amplio posible para incluir sus intereses y necesidades de desarrollo³⁰.

Así, en la Conferencia Ministerial de Doha, en el 2001, se lanzó la Ronda Doha para el Desarrollo. La Declaración de Doha, en su párrafo 44 afirmó que las disposiciones sobre TE&D son parte integrante de los Acuerdos de la OMC y que prestará especial atención a aquellas, con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas.

A partir de allí, el TE&D siguió avanzando por dos caminos relacionados. El primero, por medio de los compromisos ya asumidos en la RU y su desarrollo, que en la práctica significaron una restricción importante al universo de aplicación y de beneficiarios del TE&D. Otro camino, en el discurso y en las negociaciones en curso en la ronda Doha. La sección siguiente se ocupará de mapear esos dos caminos.

2. La implementación de las disposiciones de Trato Especial y Diferenciado en acuerdos específicos de la Ronda Uruguay: la creciente restricción³¹

²⁸ Para consideraciones sobre la fuerza vinculante de las disposiciones de TE&D, ver, entre otros, Kessie, 2000. Asimismo, otros autores clasificaron las disposiciones de TE&D presentes en los acuerdos de Marrakech. Ver Fukusaku, 2000; Kessie, 2000; Stevens, 2003; Kleen & Page, 2005; Hoekman, 2005, entre otros. Por su parte, la OMC también estableció una clasificación que se describirá más adelante.

²⁹ Entre algunos ejemplos de ese sesgo de trato especial hacia los países desarrollados están las cuotas de textiles, los subsidios agrícolas, el acuerdo de subsidios, donde los subsidios permitidos son adecuados para países industrializados, o las restricciones a la política de competencia permitidas en el acuerdo TRIPs. Ver Singh, 2005.

³⁰ Steinberg, 2002.

³¹ Los puntos 2.1 a 2.3 de esta sección tienen por base un artículo previo (Peixoto, 2005) que fue actualizado para el presente trabajo.

Esta sección se dedica, por un lado, a identificar la situación de los PED de nivel medio así como de los países menos adelantados (PMA)³², con relación a las disposiciones de TE&D que se considera poseen mayor poder vinculante, vale decir: plazos extendidos para la implementación de los acuerdos y flexibilidades en su aplicación. Por otro lado, tiene como objetivo identificar las disposiciones de TE&D en negociación en la Ronda de Doha.

A tal efecto, se hará un mapeo del alcance real del TE&D en tres de los acuerdos de la Ronda Uruguay: el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC), el Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (TRIMs, por su sigla en inglés) y el Acuerdo TRIPs. Además, se observará la agenda del Comité de Comercio y Desarrollo en sesión extraordinaria, encargado de llevar adelante las negociaciones de TE&D en la ronda actualmente en curso.

2.1. El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias — SMC

Observemos la síntesis de la situación del TE&D en el acuerdo de subvenciones desde la entrada en vigencia del acuerdo de creación de la OMC hasta la actualidad³³.

³² Según la lista del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

³³ Septiembre de 2009

Cuadro I: Plazos diferenciados y prórrogas para PED y PMA en el Acuerdo SMC

SMC		PED	PMA
Art. 27, párrafos 1 y 2; anexo VII	Subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales	Periodo de adecuación: 5 años, no prorrogables.	Periodo de adecuación: 8 años, no prorrogable.
	Subvenciones supeditadas a la exportación	Periodo de adecuación: 8 años, prorrogables. - Algunos PED no están sujetos a ese plazo de 8 años hasta que su PBI alcance la cifra de 1.000 dólares anuales ³⁴ : Bolivia, Camerún, Congo, Côte d'Ivoire, Egipto, Filipinas, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenya, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, República Dominicana, Senegal, Sri Lanka y Zimbabwe. En ese entonces, el plazo de 8 años empezará a ser contado para ellos.	La prohibición al uso de dichas subvenciones no será aplicable a los PMA , así designados por las Naciones Unidas.
Art. 27, párrafo 4	Plazo para solicitudes de prórroga	31 de diciembre de 2001	No aplicable
Solicitaciones de prórroga o reserva de derechos		- Prórroga: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Fiji, Granada, Guatemala, Jamaica, Jordania, Mauricio, Panamá, Papua Nueva Guinea, la República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Tailandia y Uruguay. - Reserva de derechos: Bolivia, Honduras, Kenya y Sri Lanka.	No aplicable
Países que obtuvieron prórroga para los años 2003 hasta 2007 y beneficiados con el procedimiento de prórroga, periodo 2008-2012 (Decisión del Consejo General (WT/L/691)		- Antigua y Barbuda; Barbados; Belice; Costa Rica; Dominica; El Salvador; Fiji; Granada; Guatemala; Jamaica; Jordania; Mauricio; Panamá; Papua Nueva Guinea; República Dominicana; Saint Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; y Uruguay. - Reserva de derechos: Bolivia, Honduras, Kenya y Sri Lanka.	No aplicable

Fuente: elaboración propia con base a los documentos oficiales de la OMC (<http://docsonline.wto.org>)

De ese mapeo surgen las siguientes observaciones.

Prórrogas del período de transición

En primer lugar, según el Art. 27 del Acuerdo SMC, el período de transición así como la posibilidad de su prórroga eran aplicables a todos los PED. Además, allí no se establecían condiciones más allá de la fecha límite para presentar la solicitud de prórroga (diciembre de 2001) y de la evaluación del comité de SMC. Sin embargo, un grupo muy reducido de países solicitó prórroga. Menor aún es el número de los que obtuvieron dicha prórroga y ninguno de ellos está entre los considerados PED competitivos. Eso se debe a que, durante la Conferencia Ministerial de Doha y avalado por la misma

³⁴ Los países que figuran en la lista del apartado b) se incluyen sobre la base de los datos más recientes acerca del PNB por habitante.

Declaración Ministerial, el comité de SMC aprobó un documento que establece el perfil de los países y programas de subvenciones que tendrían derecho a prórroga (G/SCM/39), restringiendo el alcance del Art. 27. De hecho, las condiciones son tan estrictas que excluyen a prácticamente todos los PED de nivel medio. Entre las condiciones están: participación en el comercio mundial de exportación de mercancías no superior a 0,10 por ciento; ingreso nacional bruto no superior a 20.000 millones de dólares). Además, los que obtuvieron prórroga son casi todos países que tienen como herramienta fundamental de su inserción en el comercio mundial la actividad de sus zonas francas. En suma, trátase de países que no tendrían otra posibilidad de posicionarse en el comercio mundial si no fuera por algunos programas de ayuda a sus exportaciones. Aún con relación a ese grupo restringido de países, el Consejo General adoptó una decisión en el año 2007 (WT/L/691) determinando el tiempo máximo — diciembre de 2015 — en el que pueden seguir adoptando esas subvenciones.

Reservas de derechos

Por otro lado, aunque haya fijado condiciones restrictivas si comparadas con el art. 27 del SMC, el procedimiento aprobado por el comité (G/SCM/39) declara, en el párrafo 7, que sus disposiciones no afectan los derechos previstos en el Acuerdo SMC ni tampoco crean precedente para finalidad alguna. Ese párrafo podría ser la ventana que permitía la solicitud de prórroga por parte de los PED que no se encuadraban en las condiciones exigidas en aquel procedimiento. Sin embargo, ninguno de esos países, salvo Tailandia, presentó ninguna solicitud. Además, en el procedimiento posterior (WT/L/691), ninguna mención se hace sobre la socavación del Acuerdo SMC y solamente declara que no prejuzga los derechos de los miembros que hicieron reserva de derechos, cuales son, Bolivia, Honduras, Kenia y Sri Lanka.

Al parecer, esas disposiciones funcionaron más como una reserva de derechos con vistas a futuras negociaciones que como un derecho factible de ser ejercitado, al tiempo que el panorama actual todavía no parece haber cambiado para el ejercicio de esos derechos, sobretodo por parte los PED de nivel medio.

2.2. El Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio — TRIMs

El mapa del TRIMs se presenta de la siguiente manera:

Cuadro II: Plazos diferenciados y prórrogas para PED y PMA en el Acuerdo TRIMs

Regla General	Obligación de notificar: Art. 5, párrafo 1 y Decisión WT/L/64: Tienen 90 días a partir de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC, para notificar todas las MIC vigentes que no estén en conformidad con el Acuerdo. Para los nuevos miembros, el plazo es de 90 días a contar de la fecha de aceptación del Acuerdo sobre la OMC. (decisión WT/L/64)		
	Período de	PED	PMA

Reglas PED y PMA	transición Art. 5, párrafo 2:	- Eliminarán las MIC que hayan notificado en un plazo de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.	- Eliminarán las MIC que hayan notificado en un plazo de 7 años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.
	Prórroga del período de transición Art. 5, párrafo 3:	- El período de transición para los PED es prorrogable, bajo aprobación del Consejo de Mercancías y cumplidos algunos requisitos.	El período de transición para los PMA es prorrogable, bajo aprobación del Consejo de Mercancías y cumplidos algunos requisitos.
Concesiones de prórroga	- Hasta mayo 2003: Rumania - Hasta junio 2003: Filipinas - Hasta diciembre 2003: Argentina; Colombia; Malasia; México; Pakistán; Tailandia.	Ninguno	
Medidas a favor de los PMA en Hong Kong (Anexo F de la Decisión del Consejo General, WT/MIN(05/DEC, del 22/12/2005)	No aplica		Posibilidad de adopción de medidas no compatibles con el Acuerdo, previa notificación, por un período de 6 años para medidas ya existentes; 5 años para nuevas medidas.

Fuente: elaboración propia con base a los documentos oficiales de la OMC (<http://docsonline.wto.org>)

El Mandato de Doha para el TRIMs

El tema fue objeto de debate en Doha en el 2001 y, en la Decisión sobre las cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación (WT/MIN(01)/17) se ratificó la posibilidad de prórroga del período de transición, sobretodo para los PMA. Sin embargo, como se puede observar en el cuadro II, ningún PMA solicitó prórroga y, a pesar de que algunos PED de nivel medio sí lo hicieron, la prórroga les fue concedida sólo hasta fines de 2003. Argentina, por ejemplo, presentó un pedido en 2004 que fue rechazado.

Aún en Doha, según el párrafo 12 de la Declaración Ministerial, las cuestiones pendientes — entre las cuales están las propuestas relacionadas con el acuerdo TRIMs— serían parte integrante del programa de trabajo. La principal propuesta en el tema está incluida en documento de trabajo Job (01)152/Rev.1 y su contenido puede ser resumido en los siguientes tópicos: 1. se propone que los PED tengan otra oportunidad para notificar las medidas de inversión relacionadas con el comercio (MIC) existentes y hacer uso de un nuevo período de transición; 2. se declara que las reglas de prórroga deben modificarse de manera adecuada y hacerse obligatorias; 3. se propone que los PED sean eximidos de las obligaciones relacionadas a contenido nacional; y 4. se declara que el Acuerdo TRIMs debe contener la flexibilidad necesaria para que los PED puedan aplicar políticas de desarrollo.

En 2002, un informe del Presidente del Comité al Consejo General (G/L/588) se declaró contrario a esa propuesta. Según el presidente, el Acuerdo sobre las MIC ofrecía ya suficiente flexibilidad para responder a las preocupaciones de los PED.

Parte de esos tópicos sigue en la agenda, por insistencia de Brasil e India (G/C/W/428 G/TRIMs/W/25), que presentaron propuestas acerca de políticas de desarrollo. Hasta la fecha, esas propuestas siguen siendo debatidas, pero aún no fueron elevadas para su consideración formal (G/TRIMs/M/20). Según los sucesivos informes, desde el 2005 se recomienda que el tema sea debatido en instancias políticas, dadas las divergencias entre los miembros, que impiden un acercamiento en el nivel técnico.

El grupo africano también presentó una propuesta relacionada al TRIMs (TN/CTD/W/3/Rev.2), que aborda problemas de balanza de pagos y períodos de transición. Según los informes del Presidente del Comité al Consejo General, salvo por algunos aspectos relacionados a problemas de balanza de pagos, la mayor parte de la propuesta no está logrando consenso. La recomendación es que sigan los debates.

El panorama para los PMA mejoró en Hong Kong. Allí, se aprobaron 5 disposiciones a favor de ese grupo de países, permitiendo la adopción de medidas incompatibles con el acuerdo, renovables previa solicitud.

Para los demás temas, y aunque se tomó renovado impulso — con la redacción de propuestas revisadas que fueron debatidas —, después de Hong Kong pronto la agenda volvió a estancarse como denotan los informes de los años 2006, 2007 y 2008.

Así, mientras los temas de TE&D que en la práctica favorecerían a los PED, siguen sin lograr el consenso para ser aprobados, las decisiones que sí se aprueban son cada vez más restrictivas, incluyendo solo a los PMA. Pero, ¿por qué, en un tema tan importante para el desarrollo como ser medidas de inversiones, la gran mayoría de los PED ni siquiera intentó obtener prórroga? ¿Y porque ningún PMA tampoco lo hizo, antes de la Ministerial de Hong Kong?

En primer lugar, los PMA no pidieron prórroga por dos motivos. Por un lado, algunos no se vieron afectados significativamente por los límites impuestos por el TRIMs³⁵. De hecho, en la etapa de desarrollo en la cual se encuentran la inversión es bienvenida sin importar su origen o finalidad. Además, les resulta muy difícil a esos países, en la práctica, imponerles límites a tales flujos. Es decir, en general los PMA no hacían y no hacen uso de medidas de inversión incompatibles con el TRIMs (exigencia de contenido local, limitaciones a las importaciones, etc.) por falta de mecanismos eficaces de imposición pero sobretodo por falta de interés, dado que no tienen capacidad industrial interna que se vería favorecida por medidas de ese tipo. Por otro lado, los países que sí se vieron afectados impulsaron la aprobación de medidas en su favor, como fue la decisión de Hong Kong.

En segundo lugar, los PED de nivel medio continúan insistiendo en el debate, pero tampoco se presentaron en gran número a solicitar prórrogas. Las propuestas de Brasil e India se asemejan más a una intención de mantener el tema de políticas de desarrollo en la agenda y menos a la reacción de países que se ven realmente afectados por las limitaciones del Acuerdo.

En gran medida, eso se debe a que prácticamente todos esos países son parte de acuerdos regionales de integración, como mínimo en el nivel de Zona de Libre Comercio y que la exigencia de contenido nacional, considerada una medida incompatible bajo las reglas del TRIMs, está presente en esos procesos de integración como regla de origen regional. Así, la antigua exigencia de contenido nacional, ahora prohibida por el TRIMs, se reconvirtió en una poderosa herramienta bajo el título de reglas de contenido regional.³⁶ Las reglas de origen son, además, compatibles con los acuerdos de la OMC, dado que son necesarias para la certificación de la procedencia de los productos que transitan “intrazona”. Bajo esa óptica, la prohibición del TRIMs fue, en gran medida, neutralizada por los acuerdos regionales de integración

³⁵ Amsden & Di Caprio, 2004.

³⁶ Gutierrez-Haces, 1998.

comercial, mientras que los PMA fueron los beneficiados por exenciones temporales.

2.3. El Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio - TRIPs

Con relación a propiedad intelectual, observemos el siguiente cuadro sinóptico:

Cuadro III: Plazos diferenciados para los PED y PMA en el Acuerdo TRIPs

Regla General	Período de transición: Art. 65, párrafo 1: Ningún Miembro estará obligado a aplicar el Acuerdo por un período general de 1 año desde la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.		
Reglas específicas	PED	Período de transición: Art. 65, párrafo 1: 4 años adicionales.	Período de transición para sectores de tecnología no protegidos: Art. 65, párrafo 4: período adicional de 5 años.
	PMA:	Período de transición: Art. 66, párrafo 1: 10 años adicionales. "	
Solicitud/concesión de prórroga	Maldivas: - Solicitud de prórroga: agosto de 2004. - Concesión de prórroga: hasta diciembre de 2007.		
Mandato de Doha acerca de prórrogas en el TRIPs	Párrafo 7 de la Declaración relativa al Acuerdo sobre TRIPs y Salud Pública y Decisión del Consejo de TRIPs (IP/C/25): Los PMA Miembros no estarán obligados, con respecto a los productos farmacéuticos , con relación a Patentes y Protección de la Información no divulgada hasta el 1º de enero de 2016 .		
Decisión WT//478 del Consejo General (12/07/2002)	Prórroga del período de transición previsto en el Art. 70, 9 con relación a los productos farmacéuticos: Se suspenderá hasta el 1º de enero de 2016 la aplicación de las obligaciones de los PMA Miembros dimanantes del párrafo 9 del Art. 70 del Acuerdo con respecto a los productos farmacéuticos .		

Fuente: elaboración propia con base a los documentos oficiales de la OMC (<http://docsonline.wto.org>)

Períodos de transición

Como se puede observar, las disposiciones de TE&D en el TRIPs - salvo la iniciativa de Doha con relación a TRIPs y salud pública -, en la práctica fueron las que menos surtieron efecto. Eso nos da la pauta del nivel de presión ejercida sobre los PED para evitar que los mismos alargasen sus períodos de transición³⁷. De hecho, tanto Argentina como Brasil, por ejemplo, aunque podrían haber ejercido el derecho al uso del período de transición adicional de cuatro años (Art. 65,4) para algunos sectores, renunciaron a ese derecho. De hecho, solamente Maldivas solicitó prórroga.

Licencias obligatorias y enmienda al TRIPs

Más allá de los períodos de transición, la Declaración de Doha sobre TRIPs y Salud Pública introdujo un tema que generó un intenso debate entre PED, PMA y países desarrollados (PD). Se trata del párrafo 6 de la Declaración, acerca del problema que atraviesan los países que no pueden hacer uso de licencias obligatorias, en la práctica, porque no tienen capacidad de fabricación en el sector farmacéutico.

³⁷ Shadlen, 2008.

El Comité de los TRIPs emitió una decisión, en septiembre de 2003 (WT/L/5402), que resolvió parcialmente el tema, concediendo exenciones a algunas obligaciones del Acuerdo para que algunos países puedan exportar productos farmacéuticos a los que no poseen capacidad – o bien su capacidad es insuficiente - para hacer frente a la necesidad doméstica. La misma decisión prevé la elaboración de una enmienda al TRIPs que incluya esa posibilidad, lo que se logró en 2005, con la decisión WT/L/641, que enmienda el acuerdo TRIPs y deja su aceptación sujeta a la voluntad de los miembros.³⁸ Hasta principios de 2009, 21 países habían aceptado el protocolo, entre ellos, Brasil e India.

En cuanto a las demás disposiciones de TE&D, las noticias no son tan buenas. De todas las propuestas presentadas, solo se pudo avanzar en la elaboración de un párrafo, similar a la propuesta del Grupo Africano, sobre la diferencia entre derechos exclusivos de comercialización y derechos de patente.

2.4. El debate sobre el TE&D en la OMC

En la OMC, en ausencia de un acuerdo marco acordado para el TE&D, los trabajos en el tema se encuentran fragmentados en una infinidad de disposiciones en acuerdos específicos, así como en varias propuestas en negociación que se desarrollan en el Comité de Comercio y Desarrollo (CCD o Comité), a través de sesiones extraordinarias. Esta sección se encargará de pasar revista en los temas en negociación en el Comité en sesión extraordinaria.

Desde febrero de 2002 el CCD viene trabajando intensamente sobre cuestiones como el examen de las disposiciones de TE&D en los acuerdos específicos para interpretarlas de manera a reforzarlas y hacerlas más eficaces; el examen de propuestas para un acuerdo marco en materia de TE&D, además de identificación de aquellas disposiciones que tienen carácter obligatorio y las consecuencias de la conversión de las medidas que actualmente no son vinculantes en disposiciones obligatorias, todo conforme el mandato del párrafo 44 de la Declaración de Doha y del párrafo 12.1 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación de Doha.³⁹ La tarea desde entonces es elevar un informe con recomendaciones al Consejo General para que ese adopte una decisión al respecto, inicialmente, a más tardar el 31 de marzo de 2003, conforme mandato del párrafo 14 de la Declaración de Doha.

A partir de la revisión de los informes del Comité se observa que el Comité trabajó de manera sostenida hasta el 2008, pero los plazos fueron siendo postergados a medida que avanzaron las negociaciones en la ronda y el tema sufrió varias modificaciones que se verán a continuación.

Antes de empezar los trabajos, a pedido de algunos países, la Secretaría de la OMC fue llamada a divulgar la información sobre la aplicación de las disposiciones de TE&D por los miembros, con el fin de facilitar los

³⁸ Esa alternativa beneficia a PED que tienen capacidad de exportación de medicamentos, como Brasil o India.

³⁹ www.wto.org. Último acceso en 05/09/2009

trabajos en el Comité⁴⁰. Asimismo, las disposiciones de TE&D fueron divididas en cinco grupos, a saber: disposiciones para aumentar las oportunidades de comercio por medio de acceso a mercados; aquellas que requieren que los miembros salvaguarden el interés de los PED; las que permiten ciertas flexibilidades a los PED en la aplicación de normas y disciplinas; las que permiten periodos de transición más largos para los PED y las disposiciones relativas a asistencia técnica.

A partir de ello, los debates siguieron abordando propuestas en acuerdos específicos y propuestas de carácter transversal y sistémico. La meta era llegar a la Ministerial de Cancún con recomendaciones al Consejo General de forma de ser adoptado en el texto de la Declaración. En las sesiones que siguieron hasta Cancún, fue incorporado al debate — como propuesta del Grupo Africano— el mecanismo de vigilancia que sería encargado de monitorear el cumplimiento de las disposiciones de TE&D en los acuerdos de la OMC. En el último tramo de sesiones hasta diciembre de 2003 el Comité trabajó de forma intensa bajo la presidencia del sudafricano Faizel Ismail, que reemplazó al jamaicano Ransford Smith. Se llegó a Cancún con una propuesta de Anexo C al proyecto de texto ministerial que contenía las propuestas donde hubo acuerdo. Sin embargo, ni el anexo ni el texto fueron adoptados en la Ministerial. En aquel entonces, las atenciones se centraban en agricultura, acceso a mercados en NAMA, algodón y los temas de Singapur, dejando a la discusión sobre TE&D momentáneamente suspendida, aguardando además, la identificación de mayores ámbitos de convergencia entre los países.

Las principales divergencias hasta Cancún estaban en las cuestiones transversales como los principios y objetivos del TE&D, la obligatoriedad o no de la asistencia técnica, la cláusula de habilitación y la graduación, la diferenciación entre PED para permitir una estructura de derechos y obligaciones en uno, dos o tres niveles así como la estructura y el alcance del mecanismo de vigilancia.

Después de Cancún, a partir de la iniciativa del presidente, se retomaron los trabajos por medio de preguntas puntuales a los miembros sobre como avanzar en el TE&D. Había divergencias, pero era consenso la exigencia de que el paquete de julio de 2004 tuviese un claro componente de desarrollo.

Según el paquete de julio (WT/L/579), las preocupaciones sobre el desarrollo y las disposiciones de TE&D son parte integrante de la Declaración Ministerial de Doha y los acuerdos de la OMC, respectivamente. Además, recomendó que se siga avanzando en las propuestas pendientes de disposiciones en acuerdos específicos y abarque todos los demás trabajos pendientes, incluidos los relativos a las cuestiones transversales, el mecanismo de vigilancia y la incorporación del trato especial y diferenciado a la estructura de las normas de la OMC, y le rinda informe. Además, encomienda también a todos los órganos de la OMC a los que se han remitido propuestas de la categoría de TE&D que concluyan rápidamente el examen de las mismas y también rindan informe al ese órgano, con recomendaciones claras para la adopción de una decisión, de cara a la Ministerial de Hong Kong.

A partir de allí, en vistas del exiguo plazo hasta la ministerial, la prioridad para el logro de consensos en cuestiones pendientes pasó a ser los temas

⁴⁰ WT/COMTD/36

involucrando los PMA, además de lograr cerrar el tema de las propuestas en acuerdos específicos para llegar con recomendaciones al Consejo General en Hong Kong. Durante ese periodo, sin embargo, las negociaciones volvieron a empantanarse en la disyuntiva: cuestiones transversales *versus* cuestiones puntuales. La prioridad conferida a los PMA tampoco liberó de conflicto el debate en esos temas. Muchos países desarrollados temían por la automaticidad de las concesiones, proponiendo además que las flexibilidades fuesen transitorias y a ser otorgadas sobre la necesidad evaluada colectivamente. Asimismo, consideraban inaceptables las exenciones generales y la obligatoriedad de la asistencia técnica.

En vísperas de la ministerial de Hong Kong, no había consenso más allá de algunas propuestas sobre acuerdos específicos. Tampoco avanzaban las propuestas en TE&D remitidas a otros órganos de la OMC. Hacía falta una decisión política y el trabajo técnico parecía hacerse agotado, como diagnosticado por algunos miembros. Se decidió enviar el proyecto de texto abonado por la mayoría, además de todas las propuestas minoritarias. Se solicitó una decisión política sobre la adopción de las cuestiones ya consensuadas, la cuestión prioritaria de los PMA y una directiva clara acerca de los trabajos pendientes.

Como respuesta, los ministros renovaron el compromiso con el TE&D en la Ronda, adoptan cinco decisiones a favor de los PMA y encomendaron al CCD concluir los trabajos antes de fines del 2006. Sin lugar a duda, lo más importante de la declaración fue la decisión a favor de los PMA, en cuanto fueron más allá de la expresión de deseo y estipulación de plazos que serán postergados.

Asimismo, en la Declaración Ministerial de Hong Kong, se detallaron puntos específicos de TE&D hacia PED, como ser el párrafo 24 del documento, o el principio de la reciprocidad menos que plena, conforme se verá en la próxima sección.

Posteriormente, los trabajos del Comité — bajo la presidencia de embajadores de Singapur y posteriormente de Tailandia — se concentraron en primer lugar en operacionalizar las decisiones a favor de los PMA. En ese sentido, los PMA buscaban sobretodo avanzar en las disposiciones sobre acceso a los mercados libre de derechos y e contingentes y la mayor transparencia de las normas de origen. Se pudo avanzar en la primera cuestión y para el mediados del 2007, el CCD declaró que varios países desarrollados ya cumplían la exención de derechos en por lo menos 97% de las exportaciones de los PMA. El trabajo pendiente es incluir los 3% restantes, que según representantes de los PMA son lo más relevante de sus exportaciones, así como hacer que los países en desarrollo que estén en condiciones de hacerlo, concedan ese beneficio a los menos adelantados. Sobre las reglas de origen, sin embargo, no se observa el mismo avance. De acuerdo a muchos miembros, ese es un tema donde, actualmente, el avance en estándares comunes y criterios de transparencia es poco probable, lo que lleva a concluir que también lo será en el seno del CCD, donde de hecho el tema está estancado.

En el trabajo sobre disposiciones en acuerdos específicos, hasta el año 2008 se había logrado el consenso en tan sólo 6 propuestas de las 28 sobre

las que se consiguió un acuerdo inicial, del universo de las 88 propuestas presentadas.

Por último, sobre las cuestiones transversales, la única propuesta sobreviviente a través de los años fue la del mecanismo de vigilancia, sobre el cual no hay un margen cómodo de consenso sobre si dicho mecanismo debe ocuparse solo de las disposiciones eventualmente aprobadas a partir del inicio de Doha o si debe ocuparse de todas las disposiciones, incluyendo los acuerdos de Marrakech.

Para dar una idea más precisa sobre la restricción de la agenda de TE&D en las negociaciones del CCD a partir de Doha, a seguir se organiza la agenda por año del comité, hasta diciembre de 2008.

Cuadro IV – Agenda del Comité de Comercio y Desarrollo en sesión extraordinaria, desde febrero de 2002 hasta diciembre de 2008

2002-2003 (Cancún)	<p>Mandato inicial de Doha: examen de disposiciones de TE&D en los acuerdos específicos para reforzarlas y hacerlas más eficaces; examen de propuestas para un acuerdo marco en materia de TE&D; identificación de las disposiciones que tienen carácter obligatorio y las consecuencias de la conversión de las medidas que actualmente no son vinculantes en disposiciones obligatorias. Adoptar decisiones al respecto a más tardar el 31 de marzo de 2003 (Párrafos 44 y 14 de la Declaración Ministerial de Doha y párrafo 12.1 de la Declaración sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación de Doha)</p> <p>Temas debatidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Propuestas de disposiciones en acuerdos específicos (28) - obligatoriedad y no obligatoriedad de las disposiciones y sus consecuencias - principios y objetivos del TE&D - diferenciación entre países en desarrollo - mecanismo de vigilancia - prioridad a los PMA - asistencia técnica, financiera y formación de capacidades - incorporación del TE&D en la estructura de normas de la OMC
2003-2005 (Hong Kong)	Mandato en Hong Kong ⁴¹ : mandato inicial de Doha con plazos extendidos, paquete de julio de 2004 y Declaración Ministerial de Hong Kong

⁴¹ Ese mandato incluye las decisiones de TE&D que son tratadas en el CCD. No están detalladas aquí las flexibilidades en NAMA, Agricultura o Servicios, para dar algunos ejemplos.

	<p>Temas debatidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - propuestas de disposiciones en acuerdos específicos (16) - medidas de acceso a mercados libres de derechos y contingentes y reglas de origen - propuestas enviadas e otros órganos de la OMC - mecanismo de vigilancia - incorporación del TE&D en la estructura de normas de la OMC
2005-2008	<p>Mandato actual: mandato de Hong Kong, con plazos extendidos</p> <p>Temas debatidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - propuestas de disposiciones en acuerdos específicos (6) - mecanismo de vigilancia - medidas de acceso a mercados libre de derechos y contingentes

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes del CCD desde 2002 hasta 2008, disponibles en <http://docsonline.wto.org> y página web de la OMC: www.wto.org

Como era de esperarse, a ejemplo de lo que viene sucediendo con la renegociación de plazos, el TE&D viene siendo restringido en las negociaciones en curso en el Comité de comercio y desarrollo, en Doha. Los únicos consensos logrados se refieren a pocas propuestas sobre disposiciones en los acuerdos específicos, medidas a favor de los PMA y las bases generales para un mecanismo de vigilancia, mientras que todos los otros aspectos que venían siendo discutidos al comienzo de la Ronda en el CCD parecen haber quedado en el camino.

Algunos logros fueron observados, como en el caso de las medidas específicas hacia los PMA o el Protocolo de TRIPs y salud pública. Asimismo, hay algunos otros ámbitos relevantes donde el TE&D viene siendo negociado para los PMA. En NAMA, por ejemplo, los PMA esos países están eximidos de hacer concesiones, conjuntamente con otros conjuntos de países como las economías pequeñas y vulnerables y los países de reciente adhesión.

Sin embargo, eso parecería poco si comparado con la agenda de negociación y el mandato al principio de la Ronda. Además, ese tipo de medida puntual no abona a la causa del TE&D, porque, en primer lugar, la política de "laissez faire" para los PMA no les ayudará a encauzar el desarrollo, si no viene en conjunto con asistencia técnica, transferencia de tecnología, y otras medidas de fondo. En segundo lugar, porque logra dividir el mundo en desarrollo entre los que ya tienen preferencias garantizadas y otros beneficios — y que, como consecuencia, disminuyen sus demandas — y los demás países que quedaron afuera de los beneficios.

Como último punto a resaltar, prácticamente ya no se observa participación de algunos países de nivel medio en el Comité de comercio y desarrollo. Y como en el sistema multilateral de comercio nada se crea, nada se pierde, todo se transforma, lo cierto es que la búsqueda por flexibilidades por parte de esos países debe de estar en otro lugar, bajo otros títulos, como

observado en las reglas de origen regional y su relación con el TRIMs, por ejemplo.

En ese orden de ideas, en la próxima sección, se identificarán los ámbitos más relevantes donde países de nivel medio están avanzando en la búsqueda de flexibilidades en las negociaciones de Doha, sobretodo aquellos más involucrados en el G-20 y NAMA 11, dos coaliciones que reflejan dos ámbitos de especial interés para esos países: Agricultura y NAMA (acceso a mercados para productos no agrícolas, en su sigla en inglés).

3. Las flexibilidades para los países en desarrollo: Trato Especial y Diferenciado a la carta

Mucho se ha dicho sobre la participación de los países en desarrollo (PED) en el sistema multilateral de comercio. La primera visión predominante afirma que los PED participaron del GATT solamente para negociar la eximición de sus obligaciones, sea porque perseguían la industrialización por sustitución de importaciones y/o porque buscaban el "free-riding". La segunda visión afirma que los PED fueron más bien actores pasivos en el GATT, por su falta de *expertise* o de representación política para participar de manera mas completa.

Otros afirman que durante el GATT los PED participaron relativamente poco del sistema multilateral, ya sea porque el GATT era un sistema orientado a los intereses de los PD y que los PED no veían que pudiese atender a sus intereses, o porque tenían una pequeña presencia en el comercio mundialⁱ — hecho que se retroalimenta con su marginalización al sistema— como afirma la misma OMC⁴².

Como afirman Wilkinson & Scott⁴³, el problema es que esas visiones predominantes no representan del todo como fue la participación de los PED en el GATT. Contrariamente a lo difundido normalmente, la participación de los PED fue activa — como se puede observar en la sección primera de este trabajo —; ellos se esforzaron para crear reglas pertinentes y sí hicieron concesiones. Si bien es cierto que su energía fue generalmente orientada a buscar un tratamiento más favorable para ellos, ello es consecuencia de la naturaleza sesgada del GATT y de su condición de subdesarrollo, antes que la pura búsqueda de free-riding.

Así, como punto de partida de esta sección, se considera que hubo una participación creciente de los PED en el sistema multilateral de comercio y que esa participación intentaba modificar reglas inequitativas del sistema multilateral de comercio, además de ayudar aquellos países a avanzar con sus estrategias de desarrollo. En ese contexto, los PED adoptaron diferentes estrategias a lo largo de las negociaciones multilaterales del GATT y posteriormente de la OMC, que guarda una visible relación con la suerte del Trato Especial y Diferenciado en el curso de las negociaciones del sistema multilateral.

En una primera etapa, cuando se introdujeron las primeras disposiciones de TE&D hasta su apogeo en los años 70, se puede decir que los PED

⁴² OMC, 2000.

⁴³ Wilkinson, R.; Scott, J., 2008

mostraron una estrategia confrontadora, impulsando la creación de la UNCTAD y pujando por la creación de un nuevo orden económico internacional. En 1979, en el cierre de la Ronda Tokio, la presión por adoptar la Cláusula de Habilitación mostró un creciente entendimiento de las reglas y una estrategia más implicada y más basada en consenso.

A pesar de que consiguieron algunos progresos en hacer que el GATT abarcara más flexibilidades para atender a sus necesidades, antes mismo del inicio de la Ronda Uruguay, los PED empezaron a observar los límites de esos logros. Como ya detallado en la sección primera, los PED empezaron a percibir que la discriminación positiva que recibían bajo TE&D estaba siendo superada por la creciente discriminación negativa en contra de su comercio y partieron en búsqueda de acceso a mercado, con la promesa de que agricultura entraría en las negociaciones. Paralelamente, la UNCTAD perdía relevancia, consecuencia de la continua resistencia de los países desarrollados (PD) en darle algún poder de decisión en el escenario internacional⁴⁴, en medio a la búsqueda de ayuda de los PED para salir de la crisis de los 80 en un contexto de marcado cambio de paradigma hacia el neoliberalismo.

Con todas esas variables en juego, esos países adoptaron una posición más colaboradora, participaron en coaliciones de forma conjunta con PD (Grupo Cairns) y aceptaron el paquete de compromisos y concesiones, contando también con una no despreciable dosis de presión por parte de los PD para cerrar la Ronda Uruguay, como también ya detallado en la sección primera.

Los acuerdos de Marrakech fueron siendo implementados, la deuda en agricultura siguió pendiente del lado de los PD y los PED empezaron a constatar el alto costo que estaban pagando por la Ronda Uruguay. Hacia los fines de los años 90, un cambio de estrategia venía haciéndose necesario: por un lado, las estrategias que apuntaban hacia el cambio del orden internacional — por medio del rechazo al orden establecido y la creación de una realidad contra-hegemónica a través de la UNCTAD — no dieron el resultado esperado, por otro lado, tampoco dieron los resultados esperados las estrategias de colaboración en medio a las dificultades de los fines de los años 80, la búsqueda por acceso a mercado y el intento de conseguir algún beneficio de la apertura unilateral.

Se observa entonces una nueva ofensiva de los PED por abrir una nueva ronda de negociaciones. No una “ronda del milenio”, con la profundización de los compromisos, como pretendían los PD, pero sí la “ronda del desarrollo”, con la nivelación del campo de juego y el cumplimiento de los compromisos pendientes en agricultura por parte de los PD. La Ronda de Doha para el Desarrollo se lanzó en el 2001, pero el cambio más marcado se hace notar en el 2003 en la Ministerial de Cancún con la creación del G-20⁴⁵.

El G-20 nace en el 2003 a partir de una combinación de factores. La sensación de que la OMC no atendía de manera satisfactoria los intereses de los PED, sobretodo en temas agrícolas; la brecha visible que existía entre el compromiso de Doha en agricultura y el borrador en negociación; la posición de

⁴⁴ Una de los artificios para ello fue hacer que todas las iniciativas de la UNCTAD fueran implementadas a través de otros foros ya existentes.

⁴⁵ El G-20 está formado por: Argentina; Bolivia; Brasil; Chile; China; Cuba; Ecuador; Egipto; Filipinas; Guatemala; India; Indonesia; México; Nigeria; Pakistán; Paraguay; Perú; Sudáfrica; Tailandia; Tanzania; Uruguay; Venezuela; Zimbabwe.

EEUU y UE de seguir intentando obtener mayores niveles de compromisos por parte de los PED, mientras presentaban una propuesta marco en agricultura que no sólo era acotada con relación a sus propios compromisos sino que contrariaba por completo los objetivos de la ronda⁴⁶.

Cabe resaltar que las coaliciones actuales (post Ronda Doha) son bastante diferentes de las coaliciones más confrontadoras de la década de los 60-70, como el G-77 por ejemplo. Si bien siguen con la idea de fondo de que los PED comparten problemas y necesidades que deben ser tratadas de manera colectiva, las coaliciones como el G-20 no piden la sustitución de la OMC por otra institución, no avanzan en una idea alternativa al modelo de inserción orientado a las exportaciones y el cambio que abogan es adentro de la OMC en lugar de impulsar la construcción de otro regime⁴⁷.

De manera general, la OMC padecía de la desconfianza de los PED, de una crisis institucional que llevó a diversos estudios sobre su reforma⁴⁸, lo que representaba un obstáculo adicional en la tarea de dar respuestas adecuadas al cambio en el balance de poder entre sus miembros. Brasil, India, Argentina, Sudáfrica, entre otros, irrumpieron como fuertes líderes en esa coalición. Como uno de sus mayores logros, impusieron límites al polo EEUU-UE, que había sido predominante en el sistema multilateral de comercio desde los tiempos del GATT.

Desde el principio, quedó claro que el G-20 — así como algunas otras coaliciones formadas posteriormente como el NAMA 11⁴⁹— estaba para la batalla grande, la de lograr una negociación que atendiera a sus intereses, so pena de no aceptar un acuerdo e impedir el avance de las negociaciones y el cierre de la Ronda.

En ese contexto, el TE&D — en su concepción más amplia, de acuerdo marco — parece cada vez menos adecuado para esos países “graduados” (ver sección segunda)⁵⁰ y aunque sería un error asumir que el TE&D desaparecerá de la agenda está claro que ese tema es el gran blanco móvil de la OMC⁵¹.

Vale la pena entonces indagar por donde esos países están logrando instalar sus demandas en la búsqueda de márgenes de flexibilidad en los acuerdos venideros, en la búsqueda por entender el nuevo diseño de flexibilidades de TE&D hacia dichos países.

Para ello, es necesario entender la dinámica en las dos principales negociaciones en curso: agricultura y productos no agrícolas. Allí se encuentra la mencionada "batalla grande" de la OMC: encontrar un equilibrio aceptable por todos entre agricultura (ayuda interna y acceso a mercado) y el NAMA (acceso a mercados de productos no agrícolas, por sus siglas en inglés). Todas las demás negociaciones de esta ronda están en compás de espera,

⁴⁶ Uzquiza, 2009:12.

⁴⁷ Tussie, 2010:18.

⁴⁸ Ver el informe Sutherland encargado por la OMC y los comentarios sobre el mismo como ser, Pauwelyn (2005) "The Sutherland Report: A missed Opportunity for Genuine Debate on Trade, Globalization and Reforming the WTO", *Journal of International Economic Law*, v. 8, n. 2, pp.329-340. Van Den Bossche, P. (2005). "Debaring Future of the World trade Organization: Divergent Views on the 2005 Sutherland Report", *Journal of International Economic Law*, v.8, n. 3, pp. 759-768; Tempone, 2007, op.cit.

⁴⁹ El NAMA 11 está formado por: Argentina; Brasil; Egipto; Filipinas; India; Indonesia; Namibia; República Bolivariana de Venezuela; Sudáfrica; Túnez.

⁵⁰ De hecho, en el Comité de Comercio y Desarrollo, esos países son llamados a dar trato especial a los países menos adelantados

⁵¹ Tórtora, 2003:7

avanzando en cuestiones menores, sin tomar decisiones, sin cerrar acuerdos, a la espera de que se cierren las negociaciones en esas modalidades.

La negociación de las flexibilidades en esas modalidades obedece un criterio de liberalización de una "reciprocidad menos que plena", para atender los requisitos más generales de la Ronda del Desarrollo, y el equilibrio entre agricultura y NAMA, previsto en el párrafo 24 de Hong Kong, como regla general. Como regla específica, cada país o grupo de países está negociando sus flexibilidades de manera puntual.

En NAMA, no son muchos los países que aplicarán la rebaja arancelaria general (la llamada fórmula Suiza con coeficientes). La mayoría de los países miembros, sobretodo los en desarrollo, son parte de alguna excepción, sea por que son países menos adelantados, economías pequeñas y vulnerables, miembros de reciente adhesión (RAM), economías en transición, países altamente endeudados, pequeñas islas, países sin costa, etc.

Entre los países que aplicarán la fórmula, muchos están negociando flexibilidades adicionales además de las flexibilidades generales derivadas de la regla general de reciprocidad menos que plena y equilibrio con agricultura. El MERCOSUR, por ejemplo, negoció una flexibilidad adicional consistente en una lista de excepciones que no entrarán en la rebaja arancelaria.

Mientras que el borrador vigente para NAMA, fue aceptado por Brasil (con la inclusión de la flexibilidad adicional para el MERCOSUR) e India (que no solicitó flexibilidad adicional), Argentina y Sudáfrica siguen las negociaciones.

Argentina, por su parte, considera que el borrador vigente no atiende a los requisitos generales de reciprocidad menos que plena y equilibrio entre agricultura y NAMA y está negociando una cláusula donde ubicará su posición excepcional.

Sudáfrica a su vez, advierte que en la Ronda Uruguay hizo concesiones en NAMA equivalentes a país desarrollado y por eso, debe tener la posibilidad de ofrecer menor profundización en sus compromisos en esta modalidad y por ello su caso puntual sigue también en negociación.

Algunos otros grupos de países en desarrollo también están buscando acomodarse en ese contexto, como Perú, Colombia, Ecuador o Costa Rica, ya que son economías pequeñas, pero que no entran en la categoría de "pequeñas y vulnerables" y temen por la erosión de preferencias frente a las flexibilidades especiales a esa categoría de países. Asimismo, países como Paraguay están activos en sus demandas por flexibilidades especiales para "países sin costa".

En agricultura, el panorama es un poco diferente. En el G-20 hay por lo menos dos grupos: los exportadores netos ofensivos — liderados por Brasil — y los importadores netos defensivos — liderados por India y China.

Países como Brasil y Argentina quieren profundización de compromisos en ayuda interna (cuyo mayor obstáculo son los Estados Unidos) así como en medidas de acceso a mercados (cuyo mayor obstáculo es la Unión Europea), mientras India tiene más interés en derribar medidas de ayuda interna, porque tiene muchos obstáculos para el acceso a su mercado.

Para mantener el denominador común en el G-20, y conciliar todos los intereses⁵², esos países concentraron sus esfuerzos en contra de las medidas de ayuda interna, dejando que EEUU sea el país que se concentre en buscar disminuir los obstáculos en acceso a mercados sobretodo europeos.

En ese contexto, parece que las negociaciones caminan hacia una recta final, donde habrá unas flexibilidades a medida para los países en desarrollo, mientras permanece la duda si el paquete es factible de ser aprobado hacia adentro por Estados Unidos y Unión Europea.

REFLEXIONES FINALES

Este trabajo se propuso alcanzar dos objetivos estrechamente relacionados. Por un lado, identificar como viene siendo abarcado el Trato Especial y Diferenciado (TE&D) en el sistema multilateral, desde su creación en el GATT hasta las actuales negociaciones en Doha. Por otro lado, identificar cómo se han posicionado países en desarrollo de nivel medio como Brasil, Argentina, India y Sudáfrica en un contexto donde cada vez más el TE&D es considerando un tema para países menos adelantados.

En el corazón de ese debate, se encuentra la relación de poder entre estados en las organizaciones internacionales, la división del mundo en Norte-Sur, en países desarrollados y países en desarrollo, así como la creciente fragmentación de los países en desarrollo. Esas cuestiones se reflejan en el debate alrededor de las flexibilidades que los menos desarrollados deben tener para compensar la asimetría en las relaciones económicas internacionales e contar con margen de maniobra para impulsar estrategias de desarrollo.

Los supuestos teóricos en ese tema van desde los enfoques estructuralistas —, para los cuales el GATT/OMC es visto como un régimen multilateral de comercio creado para sostener y perpetrar los intereses de la mayoría de los países industrializados como EUA, Unión Europea, Japón, Canadá, en desmedro de los países en desarrollo⁵³—, hasta enfoques institucionalistas, para los cuales el GATT/OMC representa una oportunidad para los países en desarrollo de obtener resultados más favorables en el escenario internacional, gracias a que esa organización es fuertemente orientada a reglas⁵⁴.

Entre ambos enfoques, hay una serie de perspectivas más heterodoxas que afirman que en relaciones asimétricas, los débiles no siempre están predestinados a fallar en sus demandas y que los resultados de las negociaciones internacionales sí pueden ser influenciados por los países en desarrollo⁵⁵. Asimismo, otros afirman que la OMC encierra una dinámica mixta entre reglas y poder, donde el poder prima sobre las reglas en momentos decisivos, como el cierre de rondas de negociaciones multilaterales⁵⁶.

Las perspectivas mixtas son muy apropiadas para entender el panorama del Trato Especial y Diferenciado en la OMC. Se observa que por un lado el

⁵² De hecho, Brasil e India estudiaron a fondo de sus perfiles agrícolas y sus propuestas para analizar la compatibilidad de sus posiciones, antes de la formación del G-20. Ver Uzquiza, 2009:15.

⁵³ Tanzimuddin Khan, 2004:13.

⁵⁴ Shadlen, 2009:6.

⁵⁵ Zartman & Rubin, 2000; Page, 2002:1.

⁵⁶ Steinberg, 2002.

TE&D viene siendo restringido para los llamados países de nivel medio, mientras que por otro lado esos países siguen buscando y consiguiendo flexibilidades que entienden necesarias en el sistema multilateral de comercio desde su perspectiva de desarrollo, con una dosis de ayuda de propias reglas de la OMC.

Por un lado, las disposiciones de TE&D de la Ronda Uruguay tienen una interpretación crecientemente restrictiva y no tuvieron el impacto esperado en la agenda de desarrollo. Se puede notar en los acuerdos analizados, una tendencia a restringir, en la práctica, esas disposiciones a los países menos adelantados y en menor medida a otros países en desarrollo en situación menos ventajosa, excluyendo aquellos países en desarrollo más adelantados, de nivel de renta media. Asimismo, en las negociaciones en curso la agenda inicial de TE&D en el Comité de Comercio y Desarrollo (en sesión extraordinaria) cuando se lanzó la Ronda Doha era amplia y abarcadora — obligatoriedad y no obligatoriedad de las disposiciones y sus consecuencias; principios y objetivos del TE&D; asistencia técnica, financiera y formación de capacidades; incorporación del TE&D en la estructura de normas de la OMC. Hoy por hoy esa agenda se limita a la implementación de medidas a favor de los países menos adelantados, a un mecanismo de vigilancia y algunas propuestas de TE&D para acuerdos específicos.

Por otro lado, muchos de los países en desarrollo que fueron quedando afuera de los beneficios del TE&D durante la implementación de los acuerdos de Marrakech empezaron su ofensiva por conseguir flexibilidades puntuales en cada uno de los temas de crucial importancia para esos países como es el caso de agricultura y NAMA, y conseguir así unas flexibilidades acordes con cada perfil de país en desarrollo.

En el camino de alcanzar esos resultados, se desvendaron cuestiones de fondo de las actuales negociaciones de la Ronda Doha. Esas negociaciones son el reflejo del cambio en el balance de poder en el mundo y de la creciente fragmentación del mundo en desarrollo.

La OMC refleja en gran medida esos cambios y es de hecho, la primera en hacerlo, teniendo en cuenta que es el más transparente de los organismos multilaterales y el más “fiscalizado” por sus miembros. Sin embargo, la OMC es sólo el canario que en las minas anuncia la falta de oxígeno: muestra como una serie de organismos resultan caducos en este nuevo escenario. Los tiempos en que los poderes transatlánticos – EEUU y Europa - definían bilateralmente la agenda y tomaban las principales decisiones en el sistema multilateral de comercio conocen ahora un importante límite, sea por medio de las coaliciones de países en desarrollo sean por medio del eficiente sistema de solución de controversias de la OMC. Los países medios y emergentes tienen ya la capacidad de bloquear negociaciones e imponer cierto límite al polo EEUU-UE, que dominó las principales decisiones del sistema multilateral de comercio desde los tiempos del GATT.

Sin embargo, ese poder todavía no es suficiente para lograr reformar sustantivamente las reglas del sistema multilateral; aunque tampoco ese parece ser el objetivo prioritario de esos países, por lo menos por el momento. Entre ellos predomina una visión más pragmática, de confrontación desde adentro del sistema, de intento por conseguir flexibilidades puntuales, ante la creciente restricción de las disposiciones bajo el título de TE&D y una fuerte

ofensiva para conseguir también mayores compromisos por parte de los países desarrollados.

Esta ronda parece ser, más una vez, una ronda para los grandes y medios jugadores. Eso se refleja además en la forma en que fue encarado el TE&D para los países menos adelantados y todos los otros subconjuntos de países como las economías pequeñas y vulnerables, las pequeñas islas, los países sin costa, entre otros. El enfoque de "laissez-faire" es unánimemente reconocido como una medida para lograr que esos países presten su consentimiento a la ronda y sean silenciados en sus demandas, al tiempo que el interés está en otro lugar, en los grandes mercados.

En medio de estas consideraciones, ya no parece haber lugar para un gran acuerdo marco sobre TE&D, con disposiciones más vinculantes, sobretodo para los países en desarrollo que no caen en la categoría de menos adelantados. El resultado probable de todo eso serán unas flexibilidades hechas a medida, una suerte de enfoque de TE&D en geometría variable, considerando caso por caso. Eso significa deshacer, en cierta medida, el camino del compromiso único en la OMC, acordado en la Ronda Uruguay, adaptando el sistema a las diferentes necesidades y capacidades de sus miembros. Quizás ese diseño haga más fácil las negociaciones, lo que no significa que sea suficiente en términos de reglas de comercio para el desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Di Caprio, A.; Amsden, A. (2004). "Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries?" World Commission on the Social Dimensions of Globalization. International Labour Office. Working paper n. 22. Ginebra, mayo.

Fukasaku, K. (2000). "Special and Differential Treatment for Developing Countries. Does It Help Those Who Help Themselves?", working paper n. 197, World Institute for Development Economic Research, The United Nations University, septiembre.

Gutierrez-Haces, M.T. (1998). "Normas de origen: Un mecanismo de exclusión comercial en el libre comercio". Tercer Mundo Económico, n. 116, Montevideo, Diciembre.

Hoekman, B. (2005). "Operationalizing the Concept of Policy Space in the WTO: Beyond Special and Differential Treatment", Journal of International Economic Law. Vol 8, No. 2, pp. 405-424.

Kessie, E. (2000). "Enforceability of the Legal Provisions Relating to Special and Differential Treatment under the WTO Agreements", artículo preparado para el Seminario de la OMC sobre Trato especial y Diferenciado para Países en Desarrollo, Ginebra, 7 de marzo. Disponible en:

http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/sem01_e/kessie_e.doc

Kleen, P.; Page, S. (2004). "Special and Differential Treatment of Developing Countries in the World Trade Organization", Global Development Studies, n. 2, EGD Secretariat- Ministry for Foreign Affairs, Sweden-Overseas Development Institute.

Koskenniemi, M. (2000). "Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations", in Byers, M. (ed.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford: Oxford University Press.

Krasner, S. (1977). "US Commercial and Monetary Policy: Unraveling the Paradox of External Strength and Internal Weakness", International Organization, 31(4), autumn. pp. 635-671, Cambridge University Press.

Morgenthau, H. (1933), *La Notion du Politique*, (Paris), quoted by Koskenniemi, M. (2000). "Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Image of Law in International Relations", in Byers, M. (ed.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Oxford University Press.

OMC (2000). "Participation of Developing Countries in World Trade: Recent Developments and Trade of Least-Developed Countries", WT/COMTD/W/65.

Page, S. (2002). "Developing Countries in GATT/WTO Negotiations", working paper, Overseas Development Institute, febrero.

Peixoto, J. (2005). "De Uruguay a Doha: plazos, prórrogas y renegociaciones", Serie Brief, n. 26, Latin American Trade Network (LATN), octubre. También disponible en <http://www.latn.org.ar>

Reuveny, R.; Thompson, W.R. (eds.). (2008). *The North-South Divide in the World Political Economy*, Oxford: Blackwell Publishing.

Shadlen, K. (2009). "Resources, Rules and International Political Economy: The Politics of Development in the WTO", GDAE, Working Paper No. 09-01.

Singh, A. (2005). "Special and differential treatment: The multilateral trading system and economic development in the twenty-first century". En Kevin P. Gallagher, ed. *Putting development first: The importance of policy space in the WTO and IFIs*. London and New York: Zed Books: 233-263.

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

Stevens, C. (2003). Special and Differential Treatment, briefing paper, n. 2, IISD Trade and Development Brief, primavera.

Tanzimuddin Khan, M. (2004). "China, WTO and the Developing Countries: A Constructivist Analysis". Center for Strategic Research, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: <http://www.sam.gov.tr/volume9a.php>

Tempone, E. (2007). "Los dilemas institucionales de la OMC: comentarios sobre el Informe Sutherland", *Agenda Internacional*, Año XIV no. 25, Buenos Aires.

Tórtora, M. (2003). "Development Mandates and Development Goals: Moving Targets, paper given at the Latin American Trade Network Plenary Meeting" (Mexico, 13-14 de noviembre).

Tussie, D. (2009). "Process Drivers in Trade Negotiations: The Role of Research in the Path to Grounding and Contextualizing", *Global Governance* 15 (3), 335-342, Lynne Rienner Publishers.

_____ (2010). "Latin America in the world trade system", *Oxford Handbook of Latin American Economics*, Chapter 14, a ser publicado.

UNCTAD (2000). *Training tools for Multilateral Trade Negotiations: Special & Differential Treatment*, Commercial Diplomacy Programme, UNCTAD, Geneva. UNCTAD/DITC/Misc.35. p.26

Uzquiza, L. G. (2009). "Crisis y estancamiento negociador: cuando el todo es más que la suma de las partes", LATN Working Paper, n. 107, julio. Disponible en www.latn.org.ar

Whaley, J. (1999). Special and Differential Treatment in the Millenium Round, CSGR, working paper n. 30/99.

Wilkinson, R.; Scott, J. (2008). Developing country participation in the GATT: a resassessment, *World Trade Review*, 7(3), 473-510.

Zartman, I. W.; Rubin, J. Z. (2000), "The Study of Power and the Practice of Negotiation", in Zartman, I. W. and Rubin, J.Z. (eds.), *Power and Negotiations*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
