

PARADOJAS Y CONTRADICCIONES DEL COMERCIO MUNDIAL

A lo largo de las últimas dos décadas, me ha impresionado como el “gap” que separa el mundo real del comercio del mundo más chico de las negociaciones comerciales se ha venido profundizando de manera constante y progresiva. Mi intención es hablar de ese contraste y de otras contradicciones y paradojas que se han venido acumulando durante los diez años de existencia de la OMC. Espero que ese análisis tenga algún poder explicativo para ayudarnos a mejor comprender las causas de los problemas actuales.

Paradoja I:

El comercio mundial va bien pero las negociaciones van mal.

Cuando miramos el panorama de la economía y del comercio internacional desde los fines del siglo XX y el momento que vivimos, llama la atención el contraste entre la realidad y las negociaciones. La más dramática expresión de la oposición entre una realidad económica y comercial positiva y una reacción política negativa ha sido el violento y caótico fiasco de la reunión ministerial de la OMC en Seattle (final de 1999), en la víspera misma del año 2000, que se revelaría un verdadero “año santo” para el comercio mundial, que creció entonces a más de 13% en volumen, uno de los mejores resultados de la historia.

Desde aquel momento, hemos tenido una breve pausa en 2001, con una contracción de -1% del comercio, seguida, a partir de 2002, de firme y creciente recuperación en los años posteriores, culminando con una expansión de más de 9% en 2004. El movimiento ascendente del intercambio ha coincidido con precios más remuneradores para los productos primarios, gracias al “boom de las commodities”, lo que ha permitido una sensible mejora de los términos de intercambio para muchos países, entre los cuales los latino-americanos. Mucho de ese influjo positivo tiene que ver, como es sabido, con el vigoroso crecimiento económico de China y de los asiáticos en general, así como con el rol que desempeña la gigantesca y expansiva economía norteamericana como principal motor de la demanda adicional por importaciones a escala mundial.

No es exageración comparar la economía de Estados Unidos a una especie de “agujero negro”, un “black hole” no cosmológico sino que económico, que atrapa, absorbe y digiere toda mercancía que pasa a su alcance. La simbiosis entre China y EUA, en el sentido propio del diccionario - dependencia recíproca entre dos entidades de naturaleza heterogénea - hizo posible un año de 2004 que ha sido uno de los mejores en términos de crecimiento de la economía internacional, con tasa arriba de 5%, una de las más rápidas en tres décadas.

Disfrutamos, de ese modo, de condiciones ideales en las tres principales variables que deberían, en principio, conformar un clima propicio a las negociaciones: crecimiento de la economía, expansión del comercio, recuperación de precios. Siempre nos han enseñado que, si la economía y el comercio aumentan y si los precios son satisfactorios, todos o casi todos ganan con

negociaciones que pueden impulsar aún más tales condiciones. Sin embargo, si volvemos la mirada hacia las negociaciones, que es lo que vemos? Crisis o parálisis en las tratativas del ALCA, en las del MERCOSUR con la Unión Europea y dificultad recurrente y tenaz para avanzar en la Ronda Doha. Esa pérdida de dinamismo de las negociaciones en toda parte, el escaso entusiasmo por iniciativas nuevas en ese dominio nos sugieren que existiría quizá un sentimiento de cansancio frente a la presión permanente en favor de la realización sin interrupción de negociaciones. La famosa teoría de la bicicleta, según la cual, si dejamos de pedalear, nos vamos al suelo, estaría en realidad provocando, como reacción, el efecto de una “negotiations fatigue”, un agotamiento del proceso de liberalización comercial.

La conclusión parcial del examen de la primera paradoja es que la condición más importante y decisiva para la expansión del comercio y de las exportaciones es el crecimiento vigoroso de la economía mundial y, consecuentemente, de la demanda adicional por importaciones. Las negociaciones y los acuerdos ayudan cuando crean oportunidades equilibradas de aumento de comercio pero no constituyen condición suficiente en la ausencia de expansión de la economía. Esta última, por su vez, es condición favorable pero no basta para garantizar el progreso y el éxito de las negociaciones si el obstáculo a su exitosa conclusión es de carácter político y no económico, tal como claramente se advierte hoy en la resistencia de sectores agrícolas que, sin embargo de tener poco peso en las economías nacionales, disponen de considerable capacidad de presión política.

Paradoja II:

La OMC es mejor como tribunal que como fuero de negociaciones

Si tal percepción no es equivocada, es necesario indagar donde estarán las raíces de un fenómeno que, a luz de los argumentos arriba, parece de cierta manera anormal, ilógico y seguramente inesperado para los que planeaban la creación de la OMC en la etapa conclusiva de la Ronda Uruguay. En efecto, los europeos y canadienses autores de la propuesta deseaban reforzar el sistema multilateral de comercio, remplazando el GATT – contrato de aplicación provisoria – por una organización de validez permanente que se convertiría en un fuero regular para negociaciones, sin que fuera indispensable, a cada cinco o diez años, convocar una ronda, una iniciativa excepcional para organizar lo que pasaría a ser una actividad normal y constante, casi cotidiana de la entidad.

En el comienzo, todo indicaba que esa intención se estaba cumpliendo. Poco después del término de la Ronda Uruguay en Marrakech (1994) y de la entrada en funcionamiento de la OMC (1995), los norteamericanos lograron, en la 1ª reunión ministerial en Singapur (1996), la adopción, no por todos pero por número significativo de países, del ITA, el Information Technology Agreement, acuerdo para liberalizar el comercio de productos electrónicos. Asimismo, tuvieron éxito en concluir en Ginebra el Acuerdo sobre Servicios Básicos de Telecomunicaciones y el Acuerdo sobre Servicios Financieros.

A partir de tal momento, se completaba, con pleno alcance de todos los objetivos, el programa integral de lo que Estados Unidos deseaban obtener en las negociaciones comerciales, al menos dentro del mandato otorgado por el Congreso, tal como la USTR Charlene Barshefsky explícitamente declaró en su

discurso oficial en Singapur. La USTR añadió que no veía la necesidad de una nueva ronda de negociaciones como era defendido, en la misma reunión, por el comisario de la Unión Europea, Sir Leon Brittan, el cual planteaba, ya entonces, la idea de una “Ronda del Milenio”.

La ronda deseada por los europeos acabó por ser oficialmente iniciada en la reunión de Doha, en 2001, después de vencidas las dudas iniciales de Estados Unidos y la resistencia o escepticismo de numerosos países, gracias, en parte, al efecto de reacción en contra de los ataques terroristas del 11 de Septiembre. Significativamente, el pomposo título de Brittan había sido remplazado por el de “Ronda del Desarrollo”, maniobra de relaciones públicas y de publicidad para atraer a los países más pobres y para hacer creer a la opinión mundial que la razón principal de una iniciativa que despertara la desconfianza del mundo subdesarrollado era, en realidad, beneficiarlo, aún contra su voluntad.

Entre los motivos que alimentaban la resistencia de los menos desarrollados, el primero era el temor de que poco o nada tendrían a ganar, en razón de la estrechez de su capacidad de oferta de productos, de la limitación de sus aparatos productivos y consecuente insuficiencia del “supply side” de sus economías. En cambio, temían que nuevas demandas de liberalización y de concesiones les serian presentadas por los países adelantados en un momento en que mal lograban implementar con gran esfuerzo las concesiones que habían sido forzados a hacer en la Ronda Uruguay, algunas de las cuales como el acuerdo TRIPS, sobre Propiedad Intelectual, demandaban costosas maquinarias administrativas.

La segunda razón de la reluctancia era que, a los países en desarrollo, les parecía improbable y difícil alcanzar resultados significativos en los raros rubros donde sí tenían oferta, básicamente en agricultura y pocos otros (como, por ejemplo, en la liberalización de servicios prestados por personas naturales, o, trabajo temporáneo.) Además, no estaban persuadidos de la necesidad de una ronda para tal objetivo, una vez que en el Acta Final de Marrakech, al término de la Ronda Uruguay, existía compromiso contractual para empezar negociaciones en agricultura y servicios en principios de 2000, a fin de profundizar los modestos resultados que la ronda anterior había logrado en esos dos campos. El compromiso de Marrakech había nacido del reconocimiento de la asimetría de los resultados de la Ronda Uruguay y de la exigencia de un esfuerzo adicional para reequilibrar la situación. A partir del momento en que los europeos pasaran a alegar que no podrían avanzar en agricultura, si las negociaciones se limitaran a ese dominio y a los servicios, quedaba claro que exigían un nuevo pagamiento para cumplir el acuerdo concluido y pago en Marrakech, o sea, exigían un doble pagamiento.

En razón de esa actitud de la Unión Europea, se diseminó, desde el comienzo, entre los países en desarrollo, la desconfianza de que la demanda europea de una nueva ronda escondía en realidad una maniobra para complicar la negociación agrícola con temas difíciles o inaceptables para muchos, lo que permitiría ganar tiempo o, en la peor hipótesis, presionaría a los interesados en la liberalización agrícola a dispendiosas concesiones. Nada de lo que había de suceder en los años de 2002 hasta fines del 2005 ha invalidado en lo más mínimo esa evaluación pesimista. En efecto, a medida que se conseguía empezar la ronda, sin los temas nuevos de Singapur y se acercaba la definición de las modalidades de negociación en agricultura, se volvía cada vez más claro que los “usual suspects” en materia de proteccionismo agrícola, que siempre tuvieran dudas

sobre la estrategia de Brittan con relación a la convocatoria de una ronda, habían perdido todo interés en un ejercicio que les parecía una trampa amenazadora. La confirmación clamorosa de esa evolución se obtuvo en el fiasco de Cancún, donde Europa contó con la complicidad norteamericana.

Más o menos por la misma época, Peter Carl, entonces el negociador jefe de la UE, declaraba en una reunión informal cerca de Ginebra, que los europeos no eran “demandeurs”, o sea, no tenían ningún interés pro-activo y ofensivo en la ronda. La declaración era extraordinaria porque partía del representante de la potencia comercial que más se había empeñado en convocar a la Ronda Doha. Me impresionaron tanto esas palabras que, poco después, al hablar en la Chatten House, en Londres, tuve la oportunidad de comparar la Ronda Doha a lo que yo había leído, en los días de mi juventud en Viena, sobre el nacimiento de la República Austriaca después de la derrota de la Primera Guerra Mundial. Clemenceau recusó, en la ocasión, aplicar a los alemanes del Imperio de los Habsburgos la lógica de los principios de la nacionalidad y de la autodeterminación de los pueblos, lo que habría conducido ineluctablemente a la adhesión de los austríacos a la Alemania, el “Anschluss”. Prohibidos de ejercer su libre escoga, los ex súbditos de Franz Joseph, fueron obligados a independizarse, constituyendo así lo que un libro de historia austriaco había llamado de “El País que Nadie Quería”. Esa comparación me valió mucha crítica e incompreensión de parte de mis amigos de la OMC pero se justificaba plenamente a la luz de la sorprendente evolución de los acontecimientos.

Toda esa digresión sirve para demostrar que, contrariamente a lo que esperaban algunos, la Unión Europea no está preparada aún para desempeñar, al igual que los Estados Unidos, el papel hegemónico de potencia capaz de liderar el proseguimiento del movimiento de liberalización comercial. Las contradicciones internas de la UE, que se manifiestan, en términos comerciales, sobretudo en la cuestión agrícola, explican porque los europeos no tienen la capacidad de hacer las concesiones necesarias a una conclusión exitosa de la ronda, ni mucho menos el poder de presión que los norteamericanos ejercitaran en el pasado, especialmente en TRIPS, a fin de arrancar un acuerdo netamente desequilibrado. En la persistencia de tales condiciones, no se vislumbra como sería posible llegar a un “happy end” para la Ronda Doha, con el cumplimiento de la promesa de hacer de esta ronda, la ronda del desarrollo.

En el año en que la OMC cumple una década de vida, lo que se puede constatar es que, fundada para ser un fuero permanente de negociación, la organización se ha consolidado mucho más como un tribunal que en el campo de su vocación principal. En efecto, el sistema de solución de conflictos comerciales ha sido capaz de decisiones de impacto, al menos simbólico, incomparablemente más relevantes que en las negociaciones. Es cierto que algunos de los más importantes fallos – los dos casos planteados por Brasil en contra de los subsidios de algodón por Estados Unidos y de azúcar por la Unión Europea – no han tenido implementación en la práctica.

La OMC no ha demostrado todavía la capacidad de llevar a término negociaciones complejas porque los países ricos que utilizaron exitosamente el GATT para liberalizar el comercio de bienes industriales no se muestran dispuestos a hacer lo mismo en relación con los bienes agrícolas. En ese particular, las dificultades afectan, en grados distintos, casi todos los países industriales – la Unión Europea, con matices liberales relativamente al Reino Unido y a los del Norte de Europa, Japón, Corea del Sur, Suiza, Noruega.

Estados Unidos, que estuvo en el origen de la propuesta original de protección cero en agricultura (zero option), en tiempos del Presidente Ronald Reagan, evolucionó hacia posiciones crecientemente ambiguas, a medida que sus sucesivas leyes agrícolas se volvieron cada vez más proteccionistas.

La explicación principal de la incapacidad de la OMC de convertirse en fuero eficaz de negociaciones reside justamente en el problema de la agricultura, compartido por casi todos los países industriales, que son, al mismo tiempo, los de mayor influencia y poder en la Organización. La frustración con el bloqueo persistente del camino de las negociaciones no solamente en agricultura sino que también en anti-dumping y otros impulsó la tendencia a recurrir cada vez más al sistema de solución de litigios con miras a forzar la mano de los que bloquean las negociaciones. Hay, sin embargo, una justificada preocupación con el hecho que la tendencia de buscar solucionar por medio del sistema de paneles casi judiciales lo que dependería normalmente de negociaciones libres entre Estados soberanos podrá eventualmente conducir la OMC a una grave crisis.

Paradoja III:

Hija de la globalización, la OMC se revela incapaz de tratar los temas de integración profunda planteados por la economía globalizada

Otra paradoja de los primeros diez años de la OMC es el destino inesperado que han tenido los llamados “nuevos temas”, los vinculados a las inversiones, la competencia, las normas laborales o ambientales en sus implicaciones para el comercio. Todos esos sujetos hacen parte de lo que se denominan los asuntos de integración profunda, en oposición a los de integración superficial o rasa. Durante la Ronda Uruguay, una mayoría de especialistas en comercio mundial de los países desarrollados insistieron en que se habían agotado prácticamente las posibilidades de liberalización comercial sobre la base de las llamadas “medidas de frontera”, quiere decir, los aranceles, cuotas, medidas cuantitativas etc. que se aplican en el momento en que la mercancía debe trasponer la frontera. El corolario de esa supuesta realidad sería que, desde entonces, el enfoque central debería trasladarse a la adopción de normas uniformes a fin de evitar que las reglas o patrones distintos pudieran crear distorsiones para favorecer ciertos países en la creciente competencia mundial.

Los defensores de la tesis partían del presupuesto de que, a lo largo del medio siglo de existencia del GATT, las sucesivas rondas de negociación habían llevado a un feliz termino el desmantelamiento casi completo de las más importantes barreras al libre intercambio de bienes, sea de carácter arancelario, sea de medidas cuantitativas o de otra naturaleza. Lo que faltaba hacer sería no más que un residuo de importancia relativamente menor en el comercio internacional. La prioridad ahora se desplazaría hacia las normas y patrones, hasta entonces considerados materias exclusivas de la soberanía interna, pero que pasaban a ser determinantes de las nuevas condiciones de competencia entre

países. Esa prioridad de los tiempos actuales exigiría el nacimiento de una especie de GATT-plus, lo que finalmente se encarnaría en la OMC. Es por eso que el Director General de la Organización, Renato Ruggiero, llegó a decir, en un momento de excesivo entusiasmo, que la OMC se convertiría en la Asamblea Constituyente de la globalización.

Ese tipo de enfoque ya hiciera sentir su influencia durante la Ronda Uruguay, en relación con los temas nuevos de la Declaración de Punta del Este (1986.) Los tres temas nuevos de esa época – el Acuerdo General de Servicios, el acuerdo TRIPS (Trade Related Intellectual Property Agreement), el Acuerdo TRIMS (Trade Related Investment Measures Agreement) – encontraron serias resistencias de parte de los países en desarrollo, para los cuales no eran prioritarios y significaban desventajas adicionales. Sin embargo, terminaron por hacer parte del paquete final, a pesar de que, en términos de aceptabilidad a largo plazo, su destino ha sido distinto, en el sentido de que, mientras el acuerdo sobre servicios se ha incorporado hoy al consenso real y no meramente formal, los de propiedad intelectual y de inversiones siguen suscitando serias contestaciones, en parte responsables por el “backlash”, la reacción negativa a nivel popular en contra de la globalización y de la OMC.

Voces autorizadas como las del Profesor Jagdish Bhagwati y de Martín Wolf, ambos conocidos abogados de la liberalización comercial, se han manifestado muchas veces para afirmar que el acuerdo TRIPS había sido un error, que no pasaba de la expresión del poder de los “lobbies” de la industria farmacéutica en EUA y que el asunto no pertenecía a rigor en la OMC sino que en la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI.) Conviene añadir que el acuerdo se ha revelado un magno desastre de relaciones públicas debido a sus implicaciones para el debate sobre acceso barato a los medicamentos para combatir al SIDA y a otras molestias que afectan a los países pobres, especialmente en África.

La tendencia al enfrentamiento Norte-Sur alrededor de los nuevos temas, que ya se hiciera nítida durante la Ronda Uruguay, no cesó de crecer a lo largo de los años 90s, llevando paulatinamente a un retroceso táctico de los países desarrollados en el intento de incluir en la agenda comercial la relación entre normas laborales y comercio, asimismo como a una reducción de la presión en favor de vínculos entre el comercio y las normas y prácticas ambientales. No tardó mucho para que la entidad de los países avanzados, la OCDE, se viera forzada a abandonar la pretensión inusitada de dictar reglas universales sobre inversiones, negociadas en el seno de un pequeño grupo no-representativo de economías ricas, el llamado AMI o Acuerdo Multilateral de Inversiones. La lección del fiasco del abordaje plurilateral ha sido bien aprendida por Estados Unidos, que prefieren negociar bilateralmente o regionalmente acuerdos denominados de “libre comercio” donde su poder de mercado les permite obtener en inversiones o propiedad intelectual patrones muy elevados de protección OMC-plus y OMPI-plus, los cuales no serían seguramente alcanzables en el ámbito multilateral.

Los europeos y japoneses se mostraron más lentos en absorber la lección. Debido al temor de que los acuerdos concluidos por los norteamericanos serían discriminatorios contra inversionistas de otros países, la Unión Europea, Japón y Corea insistieron por largo tiempo, en parte quizá también por razones tácticas dilatorias ligadas a la agricultura, para incluir en las negociaciones de la Ronda Doha temas como inversiones y competencia. Frente a la imposibilidad evidente

de un consenso en tales materias, fueron finalmente obligados a renunciar al deseo de ver algunos de los temas nuevos incluidos en la ronda.

Ese desenlace ha producido una situación paradójica y contraria a todas las previsiones: la OMC, primera organización internacional post-Guerra Fría y la más significativa expresión institucional de la globalización una vez que fue creada precipuamente para hacer avanzar los temas de la integración profunda, se ha revelado incapaz de generar, entre los países en desarrollo, la confianza necesaria para incluir tales temas en su agenda negociadora.

En consecuencia, se ha visto de cierta forma condenada a ocuparse del “unfinished business”, de los asuntos dejados inconclusos por las rondas Tokio y Uruguay: la agricultura, los picos arancelarios, la escalonada arancelaria, los productos sensibles, el abuso del anti-dumping, la tarea siempre postergada de dar contenido concreto a los dispositivos de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo.

El Desafío Actual

El problema está en que esas cuestiones forman de cierto modo el núcleo duro del proteccionismo de los poderosos, el “hard core” defendido a uñas y dientes por los influyentes grupos de presión en agricultura en los Estados Unidos y en la Unión Europea o los grupos vinculados al uso frecuente del dumping para proteger industrias como la siderurgia en las economías adelantadas. Lo que está ocurriendo en el campo de textiles y ropa es instructivo en tal sentido. Con el fin de las cuotas del Arreglo Multifibras, la creciente competencia de China se ve enfrentada por medio de acuerdos “voluntarios” de restricción de exportaciones, en otras palabras, mediante instrumentos del “managed trade”, del comercio administrado.

La verdad es que el tan celebrado y verdadero éxito del GATT al promover la expresiva reducción o eliminación de las barreras al comercio, especialmente en materia de productos industriales, se debe en medida considerable a la decisión temprana que norteamericanos y europeos tomaron en los años 50s en el sentido de aislar los asuntos espinosos, básicamente agricultura y textiles. Los dos “waivers” o excepciones otorgadas a Estados Unidos en agricultura (comienzos de los 1950s) y en textiles (fines de la década de 1950) han permitido neutralizar el potencial destructivo de los temas peligrosos mediante reglas especiales. Eso lo reconoce explícitamente un especialista en comercio tan respetado como el canadiense Michael Hart, en la introducción a “Also Present at the Creation” (Centre for Trade Policy and Law, Carleton University, Ottawa, 1995, pp. 56), donde afirma: “Cuestiones políticamente sensibles, tales como los productos agrícolas y los textiles fueron aislados por medio de reglas especiales. Ese conservadorismo y cautela permitieron al (.....) GATT madurar gradualmente y ganar el ritmo y el respeto necesario para hacerlo funcionar”.

Tal procedimiento convenía perfectamente a los intereses de las dos grandes potencias comerciales, permitiéndoles protegerse de la ofensiva asiática en textiles y vestuario, al mismo tiempo que les ofrecía condiciones de tranquilidad para seguir subsidiando la agricultura, en el instante mismo en que se ponía en marcha la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Europea. Bajo tales condiciones, es indubitable que el sistema funcionó muy bien. El reto actual es ver como se maneja el sistema en la “hora de la verdad”, al llegar finalmente el

momento en que no se puede más postergar indefinidamente la solución de los problemas que se vienen acumulando a lo largo de las últimas décadas.

Una regionalización asimétrica y peligrosa para el sistema multilateral

La combinación de la lentitud de las negociaciones multilaterales con la incapacidad de la OMC de consolidarse como escenario para hacer avanzar el proyecto de integración profunda ha venido provocando la erosión progresiva y constante del sistema y su frecuente sustitución por acuerdos bilaterales o regionales que buscan amparo en la excepción creada por el artículo XXIV del Acuerdo General para los acuerdos de libre comercio. Salvo muy pocas excepciones, tales acuerdos no merecen, en realidad, ese nombre pues raramente han logrado eliminar los aranceles y las otras restricciones sobre “lo esencial del intercambio comercial” como exige el artículo XXIV, 8,b, del Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT.) Además, con frecuencia los acuerdos regionales crean obstáculos adicionales como las reglas de origen particulares, aumentando en vez de disminuir las barreras al libre comercio.

Lo más grave es que, bajo el pretexto de constituir “building blocks” en la edificación de la completa liberalización del comercio, los acuerdos regionales debilitan los dos principios básicos del sistema multilateral de comercio, la cláusula de la Nación Más Favorecida (MNF en inglés), fundamento del artículo 1º del Acuerdo General y la no-discriminación consagrada por el artículo 2º.

Los acuerdos regionales se justificarían como excepción al Acuerdo General si se tratara de la modalidad de integración entre países en desarrollo de nivel comparable con miras a superar la estrechez de mercados nacionales y a construir economías de escala, permitiéndoles así prepararse mejor para afrontar la competencia en los mercados globales. Era ese tipo de acuerdo que tenían en mente Raul Prebisch y sus colaboradores en la CEPAL (Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina y el Caribe) al proponer en 1960 la celebración del Tratado de Montevideo y la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), marco inicial de un proceso de integración que daría origen a numerosa otras iniciativas entre las cuales el Grupo Andino y el MERCOSUR.

Lamentablemente, esos acuerdos dan la impresión de vivir del capital acumulado en el pasado y revelan escasa audacia y dinamismo. En cambio, la dinámica comercial parece haberse desplazado hoy día hacia la búsqueda de acuerdos preferenciales con socios mucho más poderosos y plenamente desarrollados, destacándose, en ese contexto, los numerosos acuerdos firmados por Estados Unidos a partir del NAFTA, con México y posteriormente con países caribeños, Chile, los centroamericanos, sin olvidar la negociación en curso de la Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA.)

Esa modalidad de acuerdo tiende a agravar la enorme asimetría ya existente entre la economía norteamericana y las demás, ofreciendo al gobierno de Washington la oportunidad de arrancar de sus socios menores concesiones substanciales que van mucho más allá de la OMC en temas como servicios, propiedad intelectual, inversiones y otros. La compensación es un acceso ampliado y preferencial, quiere decir, discriminatorio en contra de terceros, al mercado estadounidense, a pesar de que ese acceso no ha abarcado, en general,

los sectores sensibles como la agricultura, el anti-dumping y otros puntos de discordia de la Ronda Doha. En reciente informe, el Banco Mundial alertaba con razón los países en desarrollo contra la tendencia de firmar acuerdos de libre comercio con socios asimétricamente más poderosos. El Banco se refería precisamente a la imposición por esos acuerdos de legislaciones complicadas y de instituciones dispendiosas que nada tienen que ver con las exigencias de desarrollo o con el nivel de capacidad real de implementación de los socios menores. Finalmente, el Banco Mundial advertía que tales acuerdos pueden conducir a verdaderos retrocesos en el proceso de desarrollo.

La experiencia de la última década ha mostrado, efectivamente, que, en la mayoría de los casos, los acuerdos asimétricos crean oportunidad de exportación para industrias de líneas de montaje o maquiladoras, que aumentan las exportaciones y el empleo industrial pero tienen un desempeño modesto en términos de agregar valor en manufacturas o de acelerar el crecimiento económico.

El contexto político del final de la Ronda Doha

La llegada de Pascal Lamy como nuevo Director General de la OMC ha evocado para algunos cierta analogía con la elección de Peter Sutherland como DG del GATT al final de la Ronda Uruguay. Ambos ex comisarios europeos llegaron a la dirección del órgano central del sistema multilateral del comercio en un momento de parálisis de dos rondas. De la misma manera ocurrida con Sutherland, los más optimistas esperan que Lamy revele idéntica influencia política para alcanzar el consenso.

Es cierto que Lamy disfruta de merecido prestigio y de influencia política en alto nivel. Conoce los “dossiers”, tiene experiencia personal de las negociaciones y se presume que el “bottom line” europeo le sea familiar. Además, juega su reputación y tal vez su futuro político. No obstante, hay diferencias objetivas apreciables en relación con el período de fines de la Ronda Uruguay, las cuales serán posiblemente impermeables a influencias personales. La primera es que, entre 1991 y 1993, cuando sucedió la transición y cambio de mando en el GATT, el Director General Arthur Dunkel había ya ultimado el voluminoso y complejo texto del Draft Final Act, el Borrador del Acta Final de la Ronda Uruguay, que contenía todos los elementos básicos del consenso para terminar la ronda. Nada de parecido existe actualmente, ya que no se ha logrado acuerdo ni mismo sobre las modalidades de negociación en los principales rubros.

Las condiciones políticas eran igualmente mucho más propicias entre 1992 y 1994. El proceso de la unificación europea salía fuerte y lleno de auto-confianza de la era dominada por Jacques Delors, mientras ahora se encuentra debilitado por el “non” francés y holandés al proyecto de constitución y profundamente dividido entre los seguidores del liderazgo británico y los fieles a la línea tradicional franco-germánica. Los países centrales tenían entonces vigorosos líderes pro-comercio libre, en especial Clinton y Blair en pleno apogeo del poder. Hoy, lo que vemos en casi todos los países más influyentes es un melancólico clima de fin de reino, con la desaparición de la cena inminente o ultimada de Schroeder, Chirac, Berlusconi, Blair, Bush, todos en grado mayor o menor afectados por crisis internas o externas.

Por último, después del derrocamiento del muro de Berlín y de la desintegración de la Unión Soviética y del comunismo, la globalización político-

económica alcanzaba su auge en 1993-1994 con la fundación de la Organización Mundial de Comercio, saludada como aurora de una nueva era. Once años más tarde, se terminó el período de inocencia y de ilusiones. Los ataques terroristas inauguraron un retorno a la violencia y a la militarización de la diplomacia, mientras las sucesivas crisis monetarias y financieras a partir de 1995, juntamente con el movimiento anti-globalización, han señalado los límites de la liberalización financiera y comercial. Además, la irresistible ascensión de China y los desplazamientos de concurrentes que provoca no son de naturaleza a inspirar mucho entusiasmo en favor de aperturas comerciales adicionales que, se teme, serán sobretodo aprovechadas por los chinos.

Si consideramos que la Ronda Uruguay, el ingreso de la China en la OMC y los numerosos acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio han agotado una buena parte de las oportunidades de liberalización menos complicadas – lo que se manifiesta, por ejemplo, en la escasa movilización actual de un sector empresarial en general ya satisfecho – comprenderemos porque las condiciones vigentes no parecen favorecer resultados ambiciosos en las negociaciones comerciales.

Perspectivas y conclusiones

A la luz de todos esos factores y especialmente del obstáculo magno de la liberalización del comercio agrícola, no sorprenderá que las perspectivas de un “breakthrough” decisivo en la reunión ministerial de la OMC en Hong Kong a partir del 13 de Diciembre de 2005 hayan sido prácticamente desechadas por los protagonistas principales. Si se confirman los pronósticos de que esa reunión quedará muy lejos de contribuir con los dos tercios de los resultados indispensables a la conclusión de la ronda, se estrechará de manera considerable la ventana de oportunidad para concluirla con éxito por vuelta de Junio de 2006, posiblemente la fecha-límite en razón de la expiración en 2007 del Trade Promotion Authority de Estados Unidos.

Bajo tales circunstancias, es difícil imaginar que la Ronda Doha cumpla su promesa en el sentido de transformar decisivamente el sistema multilateral de comercio a favor del desarrollo, mediante la rectificación de sus injusticias y desequilibrios. Parece igualmente poco plausible que la ronda venga a ser más que una etapa adicional en el camino de la gradual y lenta liberalización agrícola. Tampoco es probable, en el sentido antípoda, que una conclusión modesta de las negociaciones actuales represente un golpe mortal contra el sistema multilateral de comercio. La probabilidad, en los años venideros, no es ni para la completa y definitiva abolición de todas las barreras al comercio libre en una fecha determinada, como quiere Bhagwati, ni, en el extremo opuesto, para el colapso del sistema, tal como ocurrido en los años de entre-guerras.

En lugar de asistir al predominio exclusivo de una de las posibles configuraciones del sistema – el de una súper-OMC dirigida a la integración profunda, de una fragmentación en numerosos acuerdos bilaterales o regionales, de un sistema dominado por el comercio administrado – esas variantes continuarán a coexistir en una mezcla impura de colaboración y de tensión dialéctica. La crisis del potencial negociador del sistema es consecuencia de la

insuficiente voluntad política para enfrentar los problemas más arduos nunca resueltos por las rondas anteriores, los sectores aislados por reglas especiales y no sometidos a las disciplinas del Acuerdo General, todo el contencioso de intereses contrastantes que se ha venido acumulando a lo largo de décadas de distorsiones y desequilibrios, agravados por la ilusión de que la integración profunda de las normas relegaría al olvido tales dificultades.

Los franceses y sus seguidores deberían recordarse del proverbio “chassez le naturel, il revient à galop”, “expulsad lo natural, él vuelve a galope”. Nada en el comercio internacional es más antiguo, más natural, que la agricultura y los primeros productos de la artesanía como los textiles y el vestuario. No pueden ellos quedarse para siempre exilados del sistema multilateral de comercio. Por eso es que asiste total razón a la Profesora Rachel McCulloch, quien, comentando los escenarios GATT-plus, favorecidos, en el tiempo de la Ronda Uruguay por los defensores de la prioridad de la integración profunda, escribía que, entre esos escenarios, había espacio para otro, igualmente cualificado como GATT-plus, hoy diríamos OMC-plus y que volvería a los primeros principios “pero también implementaría y aplicaría las viejas reglas antes de adicionar nuevas. (...) Ese tipo de GATT-plus se esforzaría por tratar muchas cuestiones remanecientes de la integración rasa antes de proseguir hacia los formidables desafíos nuevos de la integración profunda.”(Rachel McCulloch, *If not GATT, then what?* , Boston University International Law Review, 8, 1990, p.281.)

Creo que difícilmente se podría describir de manera más precisa el desafío del sistema multilateral de comercio en nuestros días: o nos enfrentamos a las injusticias y desequilibrios siempre postergados del sistema o seremos condenados a una crisis duradera de la capacidad de encontrar soluciones por medio de negociaciones equitativas y equilibradas.