

Las perspectivas del comercio mundial no son halagüeñas



Aaditya Mattoo y Arvind Subramanian

PESE AL renovado impulso que ha cobrado últimamente, la Ronda de Doha avanza con frustrantes intermitencias. Si las negociaciones llegaran finalmente a término, el mundo estaría en mucho mejor situación, especialmente si damos crédito a las proyecciones que ubican los beneficios de la consiguiente liberalización del comercio en unos US\$500.000 millones. Pero no será fácil llevar la Ronda de Doha a buen puerto. Ahora son menos los interesados en abogar enérgicamente por la liberalización del comercio y los países industriales se muestran más a la defensiva.

Sin duda existen grandes oportunidades para la liberalización, tanto en los países industriales como en los países en desarrollo, y el sistema de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las rondas de negociaciones conexas brindan un marco institucional para concretarlas, que se basa en una apertura recíproca de los mercados: el costo político interno de liberalizar las importaciones se compensa con los beneficios políticos de crear mayores oportunidades comerciales para el sector exportador. Sin embargo, ese marco se ve hoy comprometido.

Es cada vez más difícil que los países industriales y los países en desarrollo lleguen a un acuerdo sobre la apertura comercial. Primero, entre los sectores exportadores de los países industriales está decayendo el entusiasmo por el sistema multilateral de comercio como medio de acceder a los mercados buscados. Segundo, a los países industriales les cuesta vencer la resistencia que ejercen dentro de sus propias fronteras los intereses opuestos a abrir más sus mercados a los países en desarrollo. Irónicamente, tal desinterés se da en momentos en que los países en desarrollo más grandes, al menos, parecen estar esforzándose por entablar negociaciones serias.

Desinterés del sector privado

Históricamente, la liberalización del comercio multilateral ha sido impulsada por los sectores empresariales, sobre todo de Estados Unidos y Europa, que procuran acceder a mercados

extranjeros. Las primeras rondas de liberalización comercial realizadas dentro del mecanismo que precedió a la OMC, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), fueron promovidas por intereses del sector privado de Estados Unidos amenazados por el desvío del comercio resultante de la formación y expansión de la entonces Comunidad Económica Europea. En un intento por incrementar las ventas y la rentabilidad durante las épocas difíciles de los años ochenta, los sectores de servicios de Estados Unidos y Europa dieron un importante impulso a la Ronda Uruguay (1986–94).

La OMC parecería ser el mejor vehículo para promover los actuales intereses del sector privado de los países industriales que buscan abrir mercados para sus manufacturas en los países en desarrollo, particularmente en los más grandes donde las barreras comerciales se mantienen altas. Sin embargo, la Ronda de Doha, iniciada en 2001 como respuesta al descontento de los países en desarrollo con la globalización y el sistema multilateral de comercio, siempre ha adolecido de una falta de interés del sector privado. Los intentos por hacer de

la Ronda de Doha una ronda para el “desarrollo” han ocultado el problema básico que entraña la ausencia relativa del sector empresarial de los países industriales en las negociaciones. Tal ausencia se debe a una interesante combinación de éxitos en la liberalización del comercio en la esfera unilateral y de actitudes defensivas en el nivel multilateral.

Habiendo adoptado las políticas recomendadas por el “Consenso de Washington”, muchos países en desarrollo han eliminado sus barreras comerciales en forma unilateral, generalmente a instancias del Banco Mundial y del FMI. Desde principios de los años ochenta, se suprimieron las restricciones cuantitativas y se redujeron considerablemente las barreras arancelarias. De ello se desprende que los países industriales no necesitan negociar dentro del marco de la OMC para lograr el acceso a nuevos mercados que sus empresas están obteniendo

A los países industriales les cuesta vencer la resistencia que ejercen dentro de sus propias fronteras los intereses opuestos a abrir más sus mercados a los países en desarrollo.

sin costo alguno. El proceso de la OMC es entonces una "víctima" del éxito del Banco Mundial y del FMI.

Al tiempo que los países siguen reduciendo las barreras al comercio y a la inversión unilateralmente, también lo hacen cada vez más en el contexto de acuerdos comerciales regionales. La integración regional, limitada por demasiadas restricciones jurídicas en el marco de la OMC, puede sin embargo reducir el margen para celebrar negociaciones de carácter multilateral, además del interés del sector privado por participar en ellas. Los acuerdos regionales pueden de hecho tener un efecto perverso en las negociaciones multilaterales: a los países signatarios de un acuerdo regional quizá no les convenga una liberalización de amplio alcance en el marco de la OMC porque probablemente ella acotaría su respectivo acceso preferencial a los principales mercados de exportación. Algunas simulaciones recientes muestran, por ejemplo, que México saldría perjudicado en el caso de tener éxito la Ronda de Doha.

Los servicios son un ámbito en el cual recién han comenzado a aprovecharse las oportunidades para incrementar el bienestar nacional y mundial. Pese al grado significativo de liberalización unilateral, hasta ahora la mayoría de los países se ha resistido a entablar conversaciones multilaterales. Una de las razones es que es difícil ejecutar las modificaciones necesarias a leyes y reglamentos para abrir los mercados de servicios en el contexto de las negociaciones sobre el comercio internacional. Más aún, el margen para la reciprocidad ha quedado drásticamente reducido por la renuencia de los países industriales a considerar una mayor apertura en aquellos sectores de servicios en los cuales los países en desarrollo poseen ventajas comparativas.

El marco normativo generalmente deficiente e incompleto que rige el comercio de servicios es prueba de que los resultados globales han sido insatisfactorios, así como del mínimo nivel de compromiso con la liberalización asumido por los países. En muchos casos la brecha entre la realidad de los regímenes normativos vigentes y el nivel de compromisos consolidados sigue siendo importante. Como consecuencia, el sector privado ha llegado a la conclusión de que el sistema multilateral es ineficaz, e indudablemente lento, para producir una real apertura de los mercados de servicios a escala mundial.

Esta percepción se ve reforzada por una creciente disociación entre la aceleración del ciclo de los productos que las empresas enfrentan en los mercados mundiales y la demora del ciclo de negociaciones con la que deben lidiar los gobiernos. El ritmo vertiginoso del progreso tecnológico ha tenido profundas repercusiones en sectores clave como las telecomunicaciones, el transporte y las finanzas. Pero si la respuesta del mecanismo multilateral sigue siendo lenta y gravosa, el entusiasmo del sector privado decaerá aún más. Los caminos no gubernamentales para lograr el acceso a los mercados y fijar normas —así como el canto de sirena de los acuerdos regionales entre gobiernos— terminarán siendo más atractivos.

Aun en el tema de la propiedad intelectual, los sectores interesados de los países del Norte no están buscando la solución mediante la Ronda de Doha. Muchos de sus objetivos se lograron en la Ronda Uruguay, y ahora esos sectores están procurando elevar las normas de protección de la propiedad intelectual por la vía regional, iniciativa que ha logrado cierto éxito.

Creciente actitud defensiva de los países del Norte

Desde la celebración de la Ronda Uruguay, resulta cada vez más evidente que llegar a cualquier acuerdo en el plano multilateral exigiría satisfacer las demandas de los mayores países en desarrollo que reclaman la apertura de los mercados del Norte. Al surgir esos países como protagonistas importantes en el comercio mundial, el sistema de la OMC debe dar cada vez mayor cabida a sus prioridades en materia de acceso a los mercados. ¿Cuáles son esas prioridades? ¿Pueden satisfacerlas los países del Norte?

Dadas sus ventajas comparativas, los países del Sur procuran acceder a los mercados en cuatro ámbitos: agricultura, textiles, movilidad de la mano de obra y prestación transfronteriza de servicios. Los problemas políticos que supone la apertura varían en cada uno de estos ámbitos. En productos agrícolas y textiles —dos de los sectores que tradicionalmente han gozado de mayor protección en Estados Unidos, la Unión Europea (UE), Japón y Canadá— los obstáculos políticos son bien conocidos. A través de los años, los sectores agrícolas de Francia y la industria del vestido de Estados Unidos han opuesto una resistencia tremendamente eficaz a la liberalización. Por diferentes motivos, no obstante, están experimentando —o pronto experimentarán— una serie de violentos trastornos.

La expansión de las fronteras de la UE con el ingreso de nuevos países de Europa oriental y otras regiones —y las consiguientes presiones presupuestarias— hacen necesario reducir las subvenciones. La eliminación de los contingentes para las prendas de vestir en Estados Unidos en el marco de la Ronda Uruguay expondrá ahora a las empresas locales a una mayor competencia. En cierto sentido, ambos son hechos predeterminados. La UE podría presentar la reducción de las subvenciones como una posible concesión y procurar obtener a cambio otras concesiones de sus interlocutores comerciales. En un mundo en el cual las dificultades presupuestarias son de público conocimiento y las negociaciones comerciales distan de ser ingenuas, no obstante, solo habrá un "pago" real a cambio si las reformas van más allá de lo que la UE ya está obligada a hacer. Mientras tanto, es improbable que haya gran interés en una mayor liberalización del sector agrícola en la UE y de los productos textiles en Estados Unidos, como pretenden los países en desarrollo. ¿Qué compromisos pueden asumir los países industriales en la Ronda de Doha?

En las negociaciones sobre los servicios, la movilidad de la mano de obra siempre ha sido una cuestión difícil, pero hoy incluso la apertura del comercio transfronterizo de servicios es incierta. Los países en desarrollo como Filipinas, India, Sri Lanka y Egipto tienen un profundo interés en garantizar la movilidad del personal calificado y la mayoría de los países en desarrollo, la de los trabajadores no calificados. A pesar de los grandes beneficios recíprocos que se lograrían de permitirse una mayor movilidad de la mano de obra, las concesiones otorgadas hasta ahora mediante las políticas inmigratorias han sido mezquinas. Como el temor que suscita el terrorismo ha agravado los habituales escollos políticos, una mayor apertura parece un objetivo difícil de alcanzar.

Los países industriales representan más de tres cuartas partes del comercio transfronterizo de servicios. Pero Brasil, Costa Rica, India e Israel figuran entre los 20 países en desarrollo cuyas exportaciones de servicios comerciales se han incrementando

en más del 15% anual en la última década. Este crecimiento y la externalización de empleos de servicios han provocado una profunda inquietud en muchos países industriales, que impide ver sus propias ventajas comparativas en los servicios. De todos modos, en el futuro podría hacerse un cálculo más completo de los beneficios que pierden Estados Unidos y otros países y permitir así la adopción de estrategias más inteligentes. Pero por el momento los países industriales, lejos de buscar una mayor apertura al exterior, parecen renuentes a mantener el actual nivel de apertura del comercio transfronterizo.

En cambio, los países en desarrollo están evidenciando una nueva disposición a negociar. Algunos de los más grandes parecen estar cada vez más dispuestos a considerar seriamente, en el contexto de la OMC, la liberalización de los subsectores de la manufactura y los servicios, que hasta ahora han protegido, siempre que los países industriales les otorguen reciprocidad.

¿Pecamos aquí de un excesivo optimismo? Los países en desarrollo como Brasil e India han mostrado una notoria actitud dilatoria en el sistema multilateral, y puede que les siga resultando difícil avenirse a una liberalización multilateral de los servicios, lo cual entraña retos para la secuencia de modificación de las normas reglamentarias y otras reformas de orden interno. Pero lo que es diferente hoy —y nos permite ser más optimistas— es tanto la convicción existente en estos países acerca de la necesidad de encarar sus propias reformas como el reconocimiento de que estas serán más fáciles de adoptar desde el punto de vista político si se las puede asociar a la apertura de mercados extranjeros. A estos países en desarrollo les interesa abrir más los mercados para sus exportaciones de productos agrícolas y de servicios que hacen uso intensivo de mano de obra no solo por lo que ello significa en sí mismo sino además como medio de promover las reformas en la esfera interna.

Aventuramos una predicción

Si nuestro análisis es correcto, las perspectivas de que la Ronda de Doha logre su cometido quizá no sean muy halagüeñas. Tememos que se acuerde un conjunto limitado de concesiones, en gran medida basadas en lo ya logrado —una reducción de las subvenciones a la agricultura en la UE y la adopción definitiva (“consolidación”) de las reformas ya emprendidas en el sector de los servicios por los países en desarrollo— y se anuncie este paquete a bombo y platillo como una Ronda de Doha exitosa.

¿Es nuestra visión demasiado cínica? Hace 10 años se puso término a una “exitosa” Ronda Uruguay, que generó expectativas de un gran incremento del bienestar mundial. Pero las proyecciones sobre la liberalización incorporadas a los modelos no guardaban relación con los logros reales de la Ronda. En los modelos se proyectó una sustancial liberalización de los sectores agrícola y manufacturero. Pero en el caso de muchos de estos últimos países la “liberalización” atribuida a la Ronda era teórica y hasta ilusoria. Se avanzó muy poco hacia una mayor liberalización: en los productos agrícolas y las manufacturas los países en desarrollo acordaron consolidar los aranceles en niveles a menudo más elevados que los entonces vigentes.

En los países industriales se dio una liberalización genuina mediante la eliminación de los contingentes, pero, aparte de

ello, muy poco fue lo que se logró. En la agricultura, los países establecieron aranceles muy altos para contrarrestar la eliminación de los contingentes (“arancelización sucia”). Las reducciones arancelarias quedaron solo en el plano teórico a raíz del esotérico proceso por el cual se escogió un año base muy anterior a la adopción de las reducciones unilaterales. Por otra parte, en las estimaciones del modelo se dejó convenientemente de lado el efecto del acuerdo sobre propiedad intelectual, que habría reducido el incremento del bienestar, especialmente para los países en desarrollo.

No estamos diciendo que no haya habido liberalización durante los años noventa. Tampoco afirmamos que no sea útil fijar en forma definitiva las reformas que ya se han producido. Lo que decimos es que se exageraron los beneficios de la Ronda y se restó importancia a sus costos. Dejando de lado la retórica laudatoria, la Ronda Uruguay giró en torno a la eliminación de los contingentes para las prendas de vestir en los países industriales, a cambio de lo cual los países en desarrollo aumentaron la protección de la propiedad intelectual. Los restantes logros no fueron significativos. Si bien los acuerdos marco sobre los

Habrá una abrumadora presión para crear nuevamente la ilusión de una negociación exitosa con una ilusoria dimensión de desarrollo.

servicios y la arancelización de los productos agropecuarios sentaron las bases para una futura liberalización, en su momento se afirmó que generarían beneficios mucho mayores. Lo que ayer era el futuro ya está aquí, y tendrá que verse cuánto contribuirán estos acuerdos marco a una liberalización real.

Con todo lo expresado deseamos advertir que habrá una abrumadora presión para crear nuevamente la ilusión de una negociación exitosa con una ilusoria dimensión de desarrollo. Una ronda que sirva realmente al desarrollo deberá enfrentar retos muy severos. Para los países industriales, esos retos son: reducir los aranceles sobre los productos textiles en un momento en que la industria está acomodándose a la idea de eliminar los contingentes; disminuir los aranceles agrícolas cuando los productores se debaten ante la necesidad de aceptar menores subvenciones a la producción; garantizar una mayor movilidad de la mano de obra al tiempo que la sombra del terrorismo afecta las políticas migratorias, y preservar la apertura del comercio transfronterizo de servicios cuando el auge de la externalización crea una gran inquietud acerca de la seguridad laboral. En los países en desarrollo, el reto consiste en utilizar la OMC para emprender una liberalización genuina del intercambio de bienes y servicios como no lo han hecho hasta hoy. ■

Aaditya Mattoo es economista principal del Grupo de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial. Arvind Subramanian es Jefe de División del Departamento de Estudios del FMI.