

Amanece un nuevo sistema



A un eminente economista experto en comercio le preocupa que el sistema de comercio mundial corra el riesgo de degenerar en múltiples acuerdos regionales

Jagdish Bhagwati

LA EUFORIA sustituyó al desánimo en 1995 cuando tras ocho años de negociaciones multilaterales la Ronda Uruguay concluyó con éxito y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se convirtió en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin duda, tras varios intentos fallidos había motivo para celebrar. El GATT era un acuerdo para reducir aranceles con una serie de instrumentos comerciales improvisados, y no la organización internacional de comercio que muchos querían, pero que no lograron establecer, como “tercer” elemento de la superestructura creada en Bretton Woods. La OMC surgió para ocupar ese lugar.

El sistema multilateral de comercio de posguerra, al liberalizar el comercio, contribuyó a crear prosperidad, y por ende a reducir la pobreza mundial, ya que el crecimiento aumenta el ingreso de quienes viven bajo la línea de pobreza y genera rentas para gasto social en salud y educación, ayudando así también a los pobres (Bhagwati y Panagariya, 2013). Hoy, tras extensos debates, se acepta ampliamente la existencia de un nexo entre comercio y crecimiento y, a su vez, entre crecimiento y reducción de la pobreza.

Sin embargo, la imposibilidad de concluir la Ronda de Doha de negociaciones multilaterales en el plazo final de noviembre de 2011, y el surgimiento concomitante de negociaciones bilaterales y regionales como primera opción de las grandes potencias como Estados Unidos y la Unión Europea, plantea dudas sobre el futuro del sistema multilateral de comercio. En 1989, Lester Thurow, ex decano de la Escuela Sloan de Administración del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), proclamó en la conferencia de Davos “el GATT ha muerto”, lo que parecía una gran exageración. Hoy, la pregunta sería: “¿está muerta la OMC?”.

La transición de las negociaciones multilaterales para liberalizar el comercio a acuerdos preferenciales bilaterales y regionales plantea la duda de si se puede rescatar el papel de la OMC. ¿Cuáles son las perspectivas del sistema comercial mundial ante esta fase problemática? ¿Cómo se puede sacar mejor partido de la situación actual?

¿Qué pasó con Doha?

La Ronda de Doha de negociaciones comerciales multilaterales comenzó en la capital de Qatar en 2001 con el fin de reformar sensiblemente el sistema comercial internacional mediante una reducción de los obstáculos, como los aranceles, y una revisión de las normas comerciales. Las economías avanzadas la consideraban la respuesta a los opositores al orden económico mundial, que incluía la liberalización comercial de posguerra. Las economías en desarrollo, en cambio, sostenían que en las conversaciones del GATT sus intereses no se habían tomado en cuenta y, en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo, prometieron impedir que tal cosa se repitiera.

De hecho, el GATT buscaba favorecer, y no perjudicar, a las economías en desarrollo mediante normas especiales y de trato diferenciado. Estas economías obtuvieron la aplicación automática de cualquier reducción arancelaria, sin tener que ofrecer concesiones comerciales recíprocas. Como resultado, contra la creencia común de que el sistema comercial mundial era injusto para los países en desarrollo, el arancel medio de los productos manufacturados era superior en las economías en desarrollo que en las avanzadas. Irónicamente, el resultado de la “falta de reciprocidad” fue que los aranceles en las economías avanzadas normalmente fueron menores para productos de su interés y más elevados para las exportaciones tradicionales de los países en desarrollo. Aunque la ayuda suele brindarse sin que deba ser correspondida, la mayoría de los países insisten en concesiones comerciales recíprocas. Por eso, al tener que ampliar automáticamente las concesiones comerciales a los países en desarrollo sin exigirles reciprocidad, las economías avanzadas “arreglaron” el problema con un sesgo en la selección de productos: solo redujeron los aranceles de los productos

Tren de carga viajando cerca de Daggett, California, Estados Unidos.



que les interesaban. Si las economías en desarrollo hubieran podido ofrecer concesiones recíprocas, gran parte de este sesgo habría desaparecido.

A pesar de ello, los países en desarrollo se beneficiaron de la liberalización del comercio de las economías avanzadas. A medida que estas últimas se liberalizaban y su prosperidad crecía, las exportaciones de los países en desarrollo aumentaban. Las siete rondas de negociaciones celebradas entre la Segunda Guerra Mundial y 1986 favorecieron a las economías en desarrollo que supieron aprovechar la expansión de los mercados originada por la liberalización de las economías avanzadas. Los países orientados hacia el exterior, como Corea y otros del este asiático, desarrollaron mercados en otros países y aumentaron notablemente sus exportaciones e ingresos, lo que a su vez redujo enormemente su nivel de pobreza. Otros, como India, no lo lograron. Este contraste muestra que el comercio es una oportunidad para los países, pero que deben aprovecharla para beneficiarse. La incapacidad de hacerlo suele ser producto de políticas autárquicas que hacen que los mercados externos sean menos rentables que los internos.

Al fin, no fueron los países en desarrollo los que impidieron la conclusión de Doha en 2011, sino que las concesiones negociadas (la llamada “versión liviana” de Doha) fueron inaceptables



para los grupos empresariales de presión estadounidenses que consideraban que las economías en desarrollo más sólidas, como India (en agricultura) y Brasil (en manufactura), debían hacer más concesiones. En Washington sostuvieron, con éxito, que los beneficios no eran suficientes para justificar la aceptación de Estados Unidos. Muchos lo consideraron una falta de visión. En última instancia, ajustes menores y políticamente viables, como concesiones en agricultura por parte de Estados Unidos e India, que estaban enfrentados, habrían bastado para asegurar el éxito de Doha y sus avances decisivos, como el acuerdo para poner fin a las subvenciones agrícolas. Varios dirigentes, como la Primera Ministra australiana Julia Gillard, el Primer Ministro del Reino Unido David Cameron y la Canciller alemana Angela Merkel, instaron al Presidente Barack Obama a tomar este camino. (En 2010, Cameron y Merkel incluso designaron un grupo de expertos coordinado por el primer Director General de la OMC, Peter Sutherland, y por mí, para estudiar esta cuestión). Sin embargo, todo fue inútil.

A juzgar por su inacción, Obama no deseaba enfrentarse a los grupos de presión que esperaban nuevas e importantes concesiones de las economías en desarrollo más grandes y pedían una “versión pesada” de Doha. Esta postura era poco práctica y habría exigido celebrar negociaciones nuevas y serias.

Finalmente, estas exigencias no prosperaron y Doha no se concretó en 2011.

¿Qué será de Doha?

Hay dos opciones. Una opción es considerar que Doha está muerta, lo que perjudicaría a varios gobiernos cuyos beneficios negociados, aunque mínimos, desaparecerían, y supondría el fin de las negociaciones multilaterales en el futuro. Definitivamente, esto perjudicaría a la OMC. La otra opción es considerar que Doha podría resolverse en la reunión ministerial que se celebrará en diciembre en Bali (la edición de *F&D* cierra antes del evento) mediante un acuerdo mínimo, por ejemplo sobre facilitación del comercio, tema ya estudiado en profundidad por la OCDE (2013), lo que yo denominaría una “versión liviana y descafeinada” de Doha. Esto último no es la opción ideal, pero es la preferible si se desea minimizar el daño para la OMC y el sistema multilateral de comercio.

Para ilustrar el perjuicio que significaría eliminar cualquier posibilidad de nuevas negociaciones comerciales multilaterales es necesario ver a la OMC como un banquillo de tres pies. El primero son las negociaciones multilaterales. Doha fue la primera negociación de este tipo auspiciada por la OMC pero hubo siete rondas consecutivas en el marco del GATT. El segundo pie es la elaboración de normas, por ejemplo, sobre antidumping y subvenciones. El tercer pie es el mecanismo de resolución de diferencias, la concreción del acuerdo en el que concluyó la Ronda Uruguay de 1995, que establece el carácter vinculante de la resolución de diferencias para los países miembros.

La cuestión que tenemos ante nosotros es determinar qué impacto tendrá el debilitamiento del pie de las negociaciones multilaterales, o incluso el quiebre de dicho pie en el caso de que fracase Doha, sobre los otros dos pies. La elaboración de normas, que hasta ahora ocurría en el marco de negociaciones multilaterales, pasaría a otro ámbito o a independizarse. Además, el mecanismo de resolución de diferencias se debilitaría si se trasladara de la OMC al ámbito bilateral o regional.

Frente a un posible fracaso de Doha, el multilateralismo ya se ha visto gravemente perjudicado por el apoyo a iniciativas de comercio regionales, preferenciales y discriminatorias por parte de Estados Unidos (Acuerdo Transpacífico de Asociación (TPP, por sus siglas en inglés)) y la Unión Europea (Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés)). La Alianza del Pacífico de Chile, Colombia, México y Perú es mucho menos significativa que las otras dos.

A través del Pacífico

El TPP, actualmente en su 19ª ronda y con 12 miembros, es una iniciativa encabezada básicamente por Estados Unidos y representa del 30% al 40% del comercio mundial. Al comienzo del milenio, Estados Unidos optó por el regionalismo con América del Sur e hizo caso omiso del este asiático, región más dinámica. Es así que los países del este asiático quedaron excluidos del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas propuesto, y por lo tanto las iniciativas comerciales de Asia excluyeron en general a Estados Unidos.

En consecuencia, Estados Unidos buscaba una forma de reanudar el comercio con el este asiático, y pudo restablecer su

presencia en la región gracias a la percepción que tenían los países más pequeños como Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam de que Estados Unidos sería un contrapeso para la política externa de China en el este y sur de Asia. Por lo tanto, el TPP parece inspirado en motivos comerciales y no en el deseo de “contener” a China como a veces se ha sostenido.

Sin embargo, los grupos de presión de Estados Unidos intervinieron con una variedad de demandas no muy relacionadas con la liberalización comercial y que ellos describen, por su

Excepción cultural: Francia quiere una excepción cultural. Estados Unidos siempre la ha rechazado ya que la considera una demanda solapada de protección. Pero de hecho casi 50 países, no solo Francia, tienen ministros de cultura que ven la necesidad de proteger su cultura de la homogeneización (Estados Unidos suele influir en este aspecto). La respuesta adecuada sería otorgar la excepción cultural pero insistir en que se haga mediante subvenciones y no mediante cuotas a la importación. Subvencionar a Renoir pero permitir que compita con Spielberg. Sería erróneo proteger al cine



La resolución de diferencias en el ámbito bilateral y regional debe incluir las opiniones de no miembros que pertenezcan a la OMC.

propio interés, como elementos de un “acuerdo para el siglo XXI”. ¿Quién podría oponerse a un acuerdo “moderno”, con “altos estándares”? Los grupos de presión intentaron incluir, por ejemplo, demandas sindicales, aunque solo el 11% de la mano de obra estadounidense está sindicalizada. Estas demandas han sido resistidas en la OMC por países democráticos e influyentes como Brasil e India. Además, aunque en el Acuerdo de 1995 sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio se incluyeron demandas de protección de la propiedad intelectual (véase el artículo “Una tasación justa”, en este número de *F&D*), el TPP parece buscar una protección sensiblemente superior a la vigente hoy en día entre los miembros de la OMC.

Si la aceptación de estas demandas se mantiene como condición necesaria para adherir al TPP, la asociación seguramente dividirá a Asia en el TPP, China e India. Esto no es nada conveniente. Lo adecuado sería permitir que se adhieran al TPP los países que liberalicen su comercio, sin condiciones que no estén relacionadas con el comercio y sin demandas superiores a las del marco de la OMC. La aceptación de estas demandas no debería ser un requisito previo para unirse al TPP. Dicho de otro modo: si quiero ingresar a un club de golf, tengo que jugar golf, pero no tengo que ir a la iglesia y cantar salmos con los demás miembros.

Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión

El TTIP, un acuerdo comercial propuesto en junio de 2013 por el Presidente de Estados Unidos Obama, el Presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy y el Presidente de la Comisión Europea José Manuel Barroso y que están negociando Estados Unidos y la Unión Europea, enfrenta problemas muy diferentes a los del TPP. Por un lado, los dos mercados son gigantes, mientras que el TPP fue básicamente impuesto a los países pequeños de Asia y solo después se invitó a los países grandes como Japón y Corea. A diferencia del TPP, los grupos de presión de Estados Unidos tienen poca influencia en la Unión Europea, y aun dentro de la Unión Europea hay serios desacuerdos sobre varios temas, lo que demorará las negociaciones.

Veamos algunos ejemplos importantes:

francés de la competencia y alentar que se beneficie de “rentas monopólicas” y una vida fácil.

Alimentos modificados genéticamente: Nuevamente, la mayor diferencia de opinión es que muchos estadounidenses ven a la tecnología como la solución a los problemas pero los europeos la ven como la causa. En mi libro *In Defense of Globalization* (En defensa de la globalización) hay una caricatura de un cliente estadounidense pidiéndole a un mozo que se lleve el brócoli insulso y le traiga uno genéticamente modificado. Lamentablemente las objeciones de críticos que llaman a los alimentos genéticamente modificados “alimentos Frankenstein”, a pesar de la conclusión de la OMS de que no perjudican la salud humana (OMS, 2010), son una amenaza para la mejora de la productividad agrícola, incluso en países pobres donde los ciudadanos sufren hambre. Este miedo a un Frankenstein improbable está dando origen a la posibilidad cierta de que surja un verdugo.

Impuesto Tobin: Francia apoya fervientemente este impuesto a las operaciones de divisas propuesto por el premio Nobel de economía James Tobin para reducir la volatilidad de los flujos de capital, pero Estados Unidos y el Reino Unido se oponen. En Francia, muchos consideran que es solo una forma de recaudar. Otros sostienen que se rescata a los bancos pero no se ayuda a los pobres sumergidos por sus hipotecas. Por lo que parece justo desplumar a los bancos por sus operaciones de flujo de capital, un golpe maestro a favor del proletariado. Es improbable que el TTIP concilie rápidamente, si lo hace, los diferentes argumentos a favor y en contra de este impuesto.

Futuros retos

En general, los economistas comerciales coinciden en que los acuerdos comerciales preferenciales son una plaga para el sistema comercial mundial. El creciente comercio de productos intermedios, las denominadas cadenas de valor (término engañoso ya que los productos intermedios van en muchos sentidos y también vuelven atrás: Francia puede importar acero de Japón, pero el acero japonés usa productos intermedios de todo el mundo, inclusive de Francia, y el problema aqueja a cada importación

intermedia), requiere la aplicación de normas sincronizadas que no pueden implementarse mediante acuerdos bilaterales y regionales (véase “Agregar valor” en esta edición de *F&D*).

En efecto, tanto el Director General saliente de la OMC Pascal Lamy como el ex Director General Sutherland condenaron abiertamente la proliferación de acuerdos de comercio preferenciales. Irónicamente, Washington, tradicional defensor del multilateralismo, cambió drásticamente su centro de interés hacia las iniciativas preferenciales.

Sin embargo, la formulación de la política económica es una labor que exige elegir la opción menos mala. Ante el surgimiento de acuerdos bilaterales y, especialmente, acuerdos regionales importantes, ¿cuál sería el papel del nuevo Director General de la OMC Roberto Azevedo? Sugiero que sea evitar que se deterioren los otros dos pies, es decir, la elaboración de normas y la resolución de controversias, ante el hecho de que el pie de las negociaciones comerciales está prácticamente quebrado. Azevedo debe instar a los dirigentes del TPP y el TTIP a que, en el marco de estos acuerdos, creen normas y gestionen la resolución de diferencias de tal manera que reflejen las lecciones aprendidas a nivel multilateral. La elaboración de normas no debe ser materia exclusiva de estos ámbitos. No debe excluir a los que no son miembros de los acuerdos regionales bajo el

pretexto de que los grupos de presión de Estados Unidos saben qué es mejor para todos. A su vez, la resolución de diferencias en el ámbito bilateral y regional debe incluir las opiniones de no miembros que pertenezcan a la OMC.

Este es un proyecto de gran envergadura. A menos que Azevedo lo priorice, en un nuevo mundo donde las negociaciones comerciales multilaterales parecen haber desaparecido y los acuerdos preferenciales dominan el juego, el liderazgo de la OMC se seguirá debilitando. Eso sería una pena. ■

Jagdish Bhagwati es profesor de Economía, Derecho y Relaciones Internacionales en la Universidad de Columbia e investigador en jefe en Economía Internacional en el Consejo de Relaciones Exteriores.

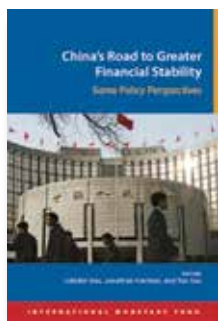
Referencias:

Bhagwati, Jagdish, y Arvind Panagariya, 2010, “Wanted: Jubilee 2010: Dismantling Protection”, OECD Observer.

———, 2013, *Why Growth Matters: How Economic Growth in India Reduced Poverty and the Lessons for Other Developing Countries* (Nueva York: Public Affairs).

Organización Mundial de la Salud (OMS), 2010, “20 Questions on Genetically Modified Foods” (Ginebra).

New Publications from the IMF

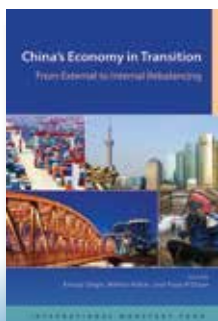


China's Road to Greater Financial Stability Some Policy Perspectives

edited by Udaibir Das, Jonathan Fiechter, and Tao Sun

China's Road to Greater Financial Stability: Some Policy Perspectives focuses on the key financial policy issues facing China today. The volume draws upon contributions from senior Chinese authorities and academics, as well as staff from the IMF to discuss the financial policy context within China, macroeconomic factors affecting financial stability, and the critical role of financial system oversight. It seeks to improve the understanding of the financial sector policy processes underway and the shifts taking place among China's economic priorities.

© 2013. 242pp. Paperback. ISBN 978-1-61635-406-0 Stock# CRGFEA. Price: \$38



China's Economy in Transition From External to Internal Rebalancing

edited by Anoop Singh, Malhar Nabar, and Papa N'Diaye

This volume looks at various aspects of the rebalancing underway in China. It focuses on three main themes: the reasons for the decline in China's current account and signs of growing domestic imbalances; the implications for China's trading partners; and policy lessons for seeing the process through to achieve a stable, sustainable, and more inclusive transformation of China's growth model.

© 2013. 292pp. Paperback. ISBN 978-1-48430-393-1. Stock# CETEDEA. Price: \$30

Visit eLibrary.imf.org/page/free

I N T E R N A T I O N A L M O N E T A R Y F U N D