

Ciudad de México
12 Noviembre 2008.
“EL COMERCIO Y LAS AMÉRICAS”.

EL SISTEMA MUNDIAL DE COMERCIO: SU AYER Y SU MAÑANA.

Embajador Julio Lacarte Muró

Para hablar de comercio, estamos obligados a situarlo en su entorno, que es - hoy - la crisis financiera y la perspectiva fuerte de recesión que nos aquejan.

En estos días, se habla mucho de la banca, de salvatajes, de crédito y de tipos de cambio, y poco del comercio. Casi parecería que la OMC y la Ronda Doha no existieran.

Sin embargo, el comercio es la base inmovible de las relaciones económicas internacionales, y lo que ocurra allí nos toca a todos por igual.

Se ha dicho que El Pasado es Prólogo. De ser así, nos preguntamos: ¿ qué ocurre en tiempos de contracción económica?

Sin pretender establecer paralelos, porque las circunstancias son muy distintas y los peligros actuales menos grandes, recordemos los efectos que surtió sobre el comercio la Depresión de los Años Treinta.

Se aprobó el Arancel altamente proteccionista Hawley-Smoot en EEUUA, Gran Bretaña abandonó el patrón oro, la Conferencia de Ottawa creó el sistema preferencial del Commonwealth, se recurrió al bilateralismo y los contralores de cambio, hubo desvalorizaciones competitivas, se trabaron las importaciones, bajó el volumen del comercio mundial y, en mayor medida aún, los precios.

Así se desembocó en la Segunda Guerra Mundial, que todo lo cambió.

Como parte de la recomposición de la paz y la prosperidad emprendida por las Naciones Unidas, se buscó crear una trilogía compuesta por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (hoy, el Banco Mundial) y la Organización Internacional de Comercio, que a través de su accionar armónico asegurarían la vigencia de políticas coordinadas en el plano de los cambios, de la inversión y del comercio que coadyuvarían al logro de mayores niveles universales de prosperidad y empleo.

El rechazo por el Congreso estadounidense de la Carta de La Habana por la que creaba la Organización Internacional de Comercio, frustró un elemento fundamental del esquema proyectado.

Sobrevivió el GATT, débil acompañante del Fondo y del Banco, que debió transitar una existencia precaria en lo institucional pero ascendente en lo sustantivo, hasta constituirse en el gestor de la OMC, hoy poderosa con sus más de 150 miembros.

Hasta hace pocos meses, el comercio y la economía venían viento en popa y vivíamos una época de bonanza. Hoy, nos reunimos bajo la sombra de una crisis financiera que castiga a todos, que atenta contra la confianza, que hace peligrar los precios y los mercados, y arriesga azuzar los afanes proteccionistas que aguardan agazapados la oportunidad para aprovechar toda coyuntura que pueda favorecerlos.

Por ejemplo, en estos días Francia propone en la Unión Europea que se flexibilicen las normas de competencia para poder subvencionar su industria automotriz, y en la reciente reunión del Mercosur una mayoría de países tuvo que rechazar la propuesta de subir el Arancel Externo Común.

Los gobiernos desarrollan una significativa panoplia de acciones, tanto individualmente como en conjunto, para mantener la credibilidad del sistema financiero y estimular la economía para evitar el retraimiento del consumo y alentar la producción.

Pero, ¿qué hace la OMC donde actúan esos mismos gobiernos, para contribuir al salvataje?

Pues, por ahora, poco. La Ronda Doha se arrastra desde hace siete años, y con suerte podría finalizar el año entrante o en 2010.

Los Ministros se reunieron en Ginebra en julio pasado, cuando cualquiera percibía los síntomas de la recesión que nos aqueja. Las luces rojas intermitentes estaban encendidas. Era el momento para que la OMC respondiera a su razón de ser pronunciándose categóricamente a favor de la libertad de comercio.

Sabemos que la problemática de la Ronda es tan compleja, que esa reunión no podía resolverlo todo; pero, sí sabemos que había un asunto principal sobre la mesa - alcanzar el

equilibrio global de concesiones para los productos agrícolas y los no agrícolas - que es condición sine qua non para que el resto de la negociación se destrabe y pueda avanzar hacia su conclusión.

Sabemos que cualquier lectura somera de los informes de los presidentes de los grupos de negociación indica a las claras que la etapa técnica está acabada y que sólo había que entrar a tomar decisiones.

También sabemos que hay poderosos intereses enfrentados, y que en la esencia de las divergencias está el afán proteccionista de unos y otros.

Y sabemos, finalmente, que los Ministros no pudieron superar los obstáculos y se alejaron de Ginebra deslindando responsabilidades y cargando cada uno las culpas a los demás.

Hubo, sí, responsabilidad. Responsabilidad de la Conferencia, que dejó pasar una oportunidad única para ejercer peso político y dar una señal inequívoca a los operadores comerciales de que la OMC se jugaría a favor de mantener la fluidez de los intercambios, comportando así en forma concreta y visible a la solución de los problemas que se avizoraban.

Después de este episodio, no es de suponer que las negociaciones se reanuden en serio antes de que la nueva Administración en EEUU haya conformado los elementos básicos de la política comercial que piensa seguir. EEUU es un protagonista insustituible en el panorama económico mundial y siempre ha desempeñado un papel clave en las negociaciones GATT/OMC.

Lo único que se puede afirmar es que es necesario que los gobiernos vuelvan cuanto antes a la mesa de negociación con ánimo de pactar, reconociendo que - como siempre ha ocurrido - nadie va a conseguir todo lo que ambiciona, y que cuanto más sea el nivel de liberalización comercial que se convenga, mayor será su aporte al esfuerzo por superar la crisis actual.

A este propósito, no puedo menos que recordar una frase sabia del primer Director General del GATT, Sir Eric Wyndham-White, quien en alguna oportunidad opinó con buen conocimiento de causa que los mejores acuerdos son aquellos que dejan a todos insatisfechos por igual.

Sobran los motivos para abrigar la certeza de que jamás se va a declarar el fracaso de la Ronda Doha, pues ello traería perjuicios institucionales y trastornos en el intercambio que todos quieren evitar.

Pero, las nuevas circunstancias ponen el sistema a prueba. No basta con soluciones tímidas y logros parciales. Lo que necesita la economía mundial es que la Ronda termine bien y sin más demora, y que lo haga dando una señal categórica de que los cauces del comercio están más libres que nunca.

Desde luego, la finalización de la Ronda Doha no resolverá todas las incógnitas que se nos van planteando.

Si miramos hacia el futuro del sistema de comercio, surgen dos temas que me parecen insoslayables: el regionalismo preferencial y la reforma de la OMC.

Para 2010, habrá en vigor unos 400 acuerdos de libre comercio, tales como los prevé el Artículo XXIV del GATT.

El número de estos acuerdos viene aumentando año a año, y la perspectiva es que este proceso no se va a debilitar. Más bien, lo contrario, aunque fuera por el programa de "Europa Global" lanzado en 2006 en plena Ronda Doha, y en función del cual la Unión Europea busca concertar convenios preferenciales con países seleccionados y con un contenido que vaya más allá de las presentes disposiciones de la OMC.

En esta forma, la Unión Europea, que desde la firma del Tratado de Roma hace medio siglo ha seguido una política consecuente y tenaz de vincularse a través de distintos tipos de acuerdos preferenciales con un alto y creciente número de países, ha dado una señal clara de que continuará siguiendo dos vías paralelas: la que corresponde a la cláusula de la nación más favorecida que se practica fundamentalmente en la OMC, y la que se basa en los tratamientos preferenciales.

Es difícil que otros países se mantengan pasivos ante esta perspectiva; de hacerlo, pronto comprobarían que Europa accedía a los mercados con preferencias arancelarias mientras que para ellos regiría la cláusula de la nación más favorecida.

Es lógico suponer, pues, que en los años a venir el comercio mundial se practicará en forma creciente bajo regímenes preferenciales, mientras que la OMC se mantendrá como baluarte del trato de la nación más favorecida. Obviamente, ello aparejará una erosión de la fuerza institucional de la OMC, y ello ocurrirá en mayor medida si la Ronda Doha no arroja resultados positivos, sobre todo en las circunstancias actuales.

Esta perspectiva conduce a nuestro segundo tema de futuro, que es la reforma cada vez más necesaria de la OMC. Puede considerarse aventurado hablar de reformar un organismo que fue creado hace menos de quince años, pero recordemos que la OMC sucede al GATT y recoge y perpetúa sus prácticas, y que si bien en la Ronda Uruguay se amplió enormemente la normativa y las funciones hasta entonces vigentes, el sistema en su esencia data de 1947.

Tengamos presente que también está a consideración la reforma del Fondo Monetario y el Banco Mundial, todo ello impulsado por las exigencias inmediatas y de futuro que plantea la crisis financiera.

En lo que concierne a la OMC, esta problemática es difícil de encarar por su propia complejidad y por el hecho que todo está interconectado. Tocar una parte repercute en otras, en un organismo en el que la tradición de 60 años hace que exista una pronunciada rigidez porque cada país miembro esté siempre pendiente de no perder ninguna de las ventajas que le brinda el sistema.

No se puede sino aventurar unas ideas generales mientras no concluya la Ronda Doha; pero lo que está a la vista es que desde que empezó la Ronda Tokio en 1973 y haya terminado la aplicación escalonada de las concesiones que se formalicen en la Ronda Doha, habremos llegado por lo menos al año 2015. O sea, que el sistema GATT/OMC habrá tardado 42 años en completar y aplicar plenamente tres negociaciones multilaterales.

Esta pesadez contrasta con la agilidad que a menudo caracteriza los acuerdos de libre comercio, que en un plazo de dos o tres años son negociados y entran en vigor.

En un futuro no muy lejano, visualizo por lo menos cuatro temas que la OMC deberá revisar, y son:

1. los mecanismos y modalidades de negociación, que deben ser simplificados y acelerados en forma pronunciada.
2. el sistema de solución de diferencias, que deja un margen excesivo para que el cumplimiento de los dictámenes se dilate en el tiempo.
3. el régimen de votación y el uso del consenso, que en los hechos obstaculizan la evolución de la OMC. y
4. la necesidad impostergable de que la OMC, el FMI y el Banco Mundial establezcan vínculos íntimos de cooperación para la mejor defensa de la economía mundial.

Ocurre que el mundo está en plena transformación. La noción de la ventaja comparativa ha cedido a la de la ventaja competitiva. La globalización creciente acentúa la integración de los mercados de bienes, de trabajo y de capital, impulsada por la innovación tecnológica y la acción de las empresas multinacionales.

Los pueblos reclaman mejores niveles de vida y los gobiernos se esfuerzan por satisfacerlos. Las relaciones económicas y las corrientes comerciales evolucionan a medida que los países en desarrollo ocupan un lugar cada vez mayor en el escenario mundial, y que China e India se perfilan como poderosos actores en el futuro inmediato.

Todo ello, conduce a cambios rápidos que deben reflejarse en los organismos internacionales a los que encomendamos la conducción de las relaciones entre países.

Hemos visto en estos días como los gobiernos, en forma individual y conjunta, en pocas semanas hicieron frente a una crisis financiera sin precedentes y adoptaron medidas valientes e inteligentes para superarla.

Este es el ejemplo a seguir. El mundo no espera.

Ante este panorama, ¿qué debe hacer el Hemisferio Occidental?

Convendremos que el mundo avanza hacia la conformación de bloques. En una u otra forma, se aglomeran los países según sus intereses.

En nuestro continente, fracasó el ALCA. Subsiste un conjunto confuso constituido por ALADI, NAFTA, el MCCA, CARICOM, Mercosur, la Comunidad Andina, la Unión de Naciones Sudamericanas y una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio. Son todas iniciativas valiosas y dignas de apoyo, pero no hemos logrado un grado adecuado de armonización entre ellas.

Este estado de cosas no es demasiado distinto a lo que ocurrió en Europa. Como lo comenta Richard Baldwin en un reciente ensayo, se recurrió a lo que se denominó el Sistema Cumulativo Pan-europeo para armonizar las innumerables normas de origen y de acumulación entonces existentes, y esta acción tuvo tanto éxito que en 2005 se le extendió a algunos de los acuerdos de libre comercio de la zona euro-mediterránea.

He aquí una iniciativa que los países americanos deberían encarar con fuerza para estimular el comercio entre ellos.

Reconozco que habría múltiple obstáculos a vencer, no sólo los de carácter técnico, sino los de orden político por las resistencias que opondrían quienes temieran ver aminorados sus presentes beneficios, pero es harto claro que la comunidad hemisférica ganaría enormemente en fluidez de negocios y en confianza recíproca.

Por sobre todo, hay que trabajar por la integración económica y comercial de las Américas en beneficio de todos sus países, en un mundo que no nos va a esperar.

La incógnita inmediata que nos preocupa a todos se centra en qué será la política del nuevo gobierno estadounidense hacia América Latina, y en qué consistirá su visión del comercio.

Hoy, sólo podemos especular a la espera de pronunciamientos que no pueden tardar si se ha de obrar con la urgencia que exigen las circunstancias.

Los temas financieros y los de índole interna reclamarán la atención inmediata del nuevo Presidente: pero tengamos presente que el comercio es una bomba de tiempo que impone soluciones urgentes si el proteccionismo no se ha de enquistar como lo hizo más de una vez en el pasado.

Por lo menos, uno puede expresar una esperanza: que esa política reconozca, a través de medidas positivas, que en el mundo futuro un Hemisferio Occidental política y económicamente coherente sería un factor poderoso para la paz y la prosperidad propia y ajena; que los sacrificios que hay que aceptar para la promoción del comercio intra-continental poco son ante los beneficios a cosechar; y que la aceptación de la pluralidad ideológica de los gobiernos que arrojan las elecciones libres en el continente, es un reflejo fiel de la democracia que todos defendemos por igual.

Esta es una coyuntura que plantea grandes desafíos.

Desafíos y oportunidades.

Exige imaginación y coraje político.

En esa tarea que se intuye, de juntar nuestros países en acciones comunes y vigorosas, hay que destacar el papel de promotor, facilitador y conciliador, que México - nuestro anfitrión en estos días - puede desempeñar. La geografía, las relaciones políticas, y los objetivos compartidos, apuntan en esa dirección.

Ojalá apunten para bien.

Muchas gracias.