
El comercio internacional tras Cancún

FRANCISCO CABRILLO*

AUNQUE casi nadie esperaba un gran éxito, lo sucedido el pasado mes de septiembre en la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada en Cancún resulta bastante lamentable. En buena medida, la falta de acuerdos pone fin a un periodo de optimismo en el desarrollo del comercio internacional y en la idea de que la OMC podría realmente convertirse en el motor del proceso de liberalización de las relaciones comerciales multilaterales. Por una parte, el ingreso de China en la organización supuso no sólo la incorporación a la organización internacional de un enorme mercado, con una gran capacidad exportadora en la actualidad y con el mayor mercado potencial del mundo para las importaciones; significó también la aceptación de la idea de que la OMC era realmente el foro importante para hacer avanzar las relaciones comerciales internacionales y que todo país dispuesto a integrarse en la economía mundial tenía que ser miembro de ella. Por otra, los acuerdos alcanzados en Doha el mes de noviembre de 2001 marcaron un camino ambicioso con una serie muy amplia de temas a negociar que, de cumplirse los objetivos previstos, permitirían la creación de un marco regulatorio e institucional bastante mejor que el actual que, sin duda, impulsaría de forma muy notable el comercio internacional.

I. EL FRACASO DE CANCÚN

Junto a las cuestiones ya planteadas en anteriores rondas de negociación, Doha incluyó algunas nuevas de gran interés. Se planteó la conveniencia

* Catedrático de la Universidad Complutense.

de que la OMC tomara también en consideración el tema de las inversiones extranjeras; se aceptó la posibilidad de crear un marco multinacional para la política de defensa de la competencia; se decidió abrir negociaciones sobre las normas de la OMC y las normas de protección del medio ambiente; se acordó intentar facilitar los complejos trámites que, en numerosos países, dificultan el comercio internacional; se optó por negociar una serie de criterios para lograr una mayor transparencia en las compras realizadas por las administraciones públicas. Se trataba, en resumen, de avanzar en el proceso de liberalización. Pero un avance resulta difícil cuando no se han consolidado las posiciones anteriores. Y esto es lo que, entre otras cosas, le ha sucedido a la OMC en esta ronda de negociaciones.

Siempre es complicado determinar quién es el culpable de la falta de éxito en una negociación multilateral. Y no cabe duda que muchos han sido quienes han intervenido para hacer fracasar la cumbre de Cancún al preferir que no se llegara a acuerdo alguno si la posible solución de consenso afectaba directamente a los grupos de interés que, en sus respectivos sectores, se oponen a la apertura del comercio. Pero, en este caso, parece bastante claro que son los países más ricos del mundo los que cedieron mucho menos de lo que se esperaba de ellos, al poner una gran resistencia a una liberalización real del comercio de productos agrarios. Si esta actitud no puede defenderse desde el punto de vista económico, también es inaceptable desde el punto de vista político, ya que pone de manifiesto la incoherencia de unos Estados que recomiendan —con toda la razón— la apertura de fronteras como una estrategia necesaria para el desarrollo, mientras plantean todo tipo de dificultades cuando se trata de recibir importaciones de productos que afectan a un sector de sus economías que consideran especialmente sensible. O, tal vez, habría que decir con mayor precisión, a un sector especialmente sensible para sus intereses electorales y políticos, ya que la importancia real de la agricultura en los países avanzados es cada vez menor.

En el caso de Europa la agricultura viene siendo, desde hace muchos años, una esponja insaciable que absorbe importantes recursos de la sociedad y le aporta, en cambio, un porcentaje cada vez menor de su producto interior bruto. Apenas el 2 por ciento de la renta europea tiene su origen hoy en el sector agrario, pero la mitad, aproximadamente, del presupuesto de la Unión se gasta en su Política Agraria Común. Gracias a la PAC los

Europeos no sólo pagamos por los alimentos que consumimos precios muchos más altos; también tenemos que dedicar una parte de nuestros impuestos a mantener el nivel de ingresos de los agricultores y —lo que es aún más llamativo— el nivel de beneficios de las empresas que operan en el sector. Y esto no es todo. A menudo se olvida que, a la hora de calcular el dinero que recibe el campo, hay que sumar a estas ayudas comunitarias las subvenciones de todo tipo que, de forma indirecta, cada uno de los Estados europeos ofrece a sus agricultores nacionales.

Y el problema no es sólo europeo. También los Estados Unidos y el Japón aplican políticas fuertemente proteccionistas para elevar el nivel de vida de ese pequeño porcentaje de su población que se dedica a la agricultura. Y en ninguno de estos países se perciben indicios de que pueda producirse un cambio sustancial en el corto plazo en lo que a esta defensa de intereses particulares hace referencia. Mientras Europa encuentra serios problemas internos para llevar a cabo la necesaria reforma de su Política Agraria Común, los Estados Unidos han empezado a utilizar en el último año un complejo sistema de subvenciones que hace que hoy resulte aún más difícil su apertura al comercio libre.

De la estrategia de la búsqueda del propio interés en el corto plazo no escapan tampoco muchos de los países en vías de desarrollo que más se beneficiarían de la liberalización de las exportaciones. Se trata de naciones —como las que integran el denominado grupo ACP (África, Caribe y Pacífico)— que disfrutan hoy de algunas ventajas en su comercio con los países de la Unión Europea y temen que el libre comercio internacional tenga como efecto que países terceros puedan desplazarlos de algunos de sus mercados más importantes. En un mundo en el que los acuerdos regionales y los tratados con determinados grupos de países han alcanzado un protagonismo indudable, la liberalización multilateral, aunque sea la solución más eficiente en el largo plazo, puede crear algunas distorsiones a corto y crear suspicacias incluso entre aquéllos que son exportadores netos y ganarían más con la supresión de aranceles y contingentes.

La agricultura se convirtió así en una buena muestra de cuáles eran las verdaderas intenciones de los Estados que en Doha aceptaron dar un importante paso adelante hacia un comercio internacional más abierto. Sería un error pensar que estamos sólo ante un problema particular que afecta, además, a un sector que no es precisamente el más dinámico de la

economía mundial. En realidad es todo el modelo de relaciones comerciales internacionales el que está en juego. Y esto es lo mismo que decir que el crecimiento económico y la prosperidad de muchas naciones va a depender, en buena medida, de que estas negociaciones lleguen o no a buen puerto. Y, después de Cancún, no es precisamente el optimismo lo que predomina... al menos entre las personas que, con un poco de sentido común, se preocupan por el bienestar de la inmensa mayoría de la población mundial. Porque no cabe duda de que los resultados de la cumbre han sido celebrados por los grupos de interés más abiertamente contrarios al libre comercio, los agricultores de los países industrializados, especialmente. Y todos hemos sido testigos de las manifestaciones de entusiasmo con que fue recibida la falta de acuerdos por parte de ese variopinto grupo de personas contrarias por principio a la globalización, entre quienes se encuentran desde grupos de extrema izquierda que han hecho bandera de la lucha contra la OMC como representante del capitalismo internacional hasta partidos de la extrema derecha como el que representa en Francia el señor Le Pen.

II. ¿INTEGRACION REGIONAL O LIBRE COMERCIO?

Los enfrentamientos en las cumbres del GATT o la OMC no son, desde luego, una novedad. Más bien se trata de lo habitual, en parte como expresión de diferencias importantes en la forma de entender los principios en los que debería basarse el comercio internacional, y, en parte, como estrategias para conseguir determinadas concesiones en los capítulos de negociación que cada delegado considera más sensible para los intereses que representa. Pero en Cancún ha habido algo nuevo. Los países en vías de desarrollo no han seguido ya, en la mayor parte de los casos, una estrategia dirigida a retrasar la apertura de sus economías y a conseguir un trato de privilegio en los mercados de los países más avanzados. En esta ocasión han pedido abiertamente una mayor liberalización multilateral de aquellos sectores en los que ellos tienen posibilidades de exportación; la agricultura en primer lugar.

Mucho han cambiado ciertamente las cosas para que hasta Lula da Silva afirme que lo que su país necesita son mercados internacionales abier-

tos. El presidente de Brasil, que durante tantos años defendió la idea tradicional de la izquierda latinoamericana, de acuerdo con la cual el comercio internacional es un instrumento con el que los países ricos explotan a los pobres, parece ser hoy consciente de que intentar un crecimiento «hacia dentro» para evitar esta explotación es el camino más seguro hacia la pobreza. Pero Brasil, como otros países en vías de desarrollo, se encuentran con que la defensa del libre comercio que se predica en tantos foros internacionales no suele ir acompañada de medidas reales de política económica que la hagan posible. Y algunos de los numerosos acuerdos de integración regional que existen hoy en el mundo tienen bastante culpa de ello.

En las últimas décadas estos acuerdos han experimentado, ciertamente, un crecimiento considerable. Hasta el punto que se calcula que el número de acuerdos de integración regional se acerca ya a los 130. Algunos de ellos han tenido un éxito que poca gente discute, como es el caso de la Unión Europea. Otros han funcionado mal y se encuentran en una situación muy difícil; es lo que le sucede a Mercosur, institución con un futuro poco claro en la actualidad. Otros, por fin, se encuentran en fase de constitución, con un resultado todavía incierto, como le sucede a la propuesta Área de Libre Comercio Americana, que se crearía mediante la ampliación del Tratado de Libre Comercio que en la actualidad acoge a las economías de Estados Unidos, Canadá y Méjico. La principal cuestión que, a este respecto, se viene planteando desde hace muchos años es: ¿facilitan o dificultan estos procesos de integración regional el desarrollo del comercio mundial? O, en el lenguaje de los economistas, si los acuerdos regionales, por una parte, crean comercio y, por otra, lo desvían, ¿es positiva o negativa su existencia para el nivel de bienestar de los consumidores?

Para casi todos los economistas el libre comercio multilateral es, sin duda, la solución óptima. Y, de hecho, cuando al final de la Segunda Guerra Mundial se firmó el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) para evitar volver a caer en la situación desastrosa en la que se encontraba el comercio internacional en los años anteriores a la guerra, fue ésta la fórmula adoptada, ya que se hizo de la cláusula de nación más favorecida el elemento fundamental del modelo. El artículo primero del acuerdo del GATT establece, en efecto, que cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto de otro país o destinado a él será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar

originario de cualquiera de los demás países miembros del acuerdo o a ellos destinado. En principio, todo tratado de comercio bilateral o acuerdo regional viola esta norma. Por ello el artículo 24 del mismo Acuerdo permite específicamente la creación de uniones aduaneras y áreas de libre comercio, al establecer que cada uno de dichos territorios aduaneros será considerado como si fueran una parte contratante del GATT. Pero esta norma, aunque facilite los aspectos formales de constitución de una zona de integración regional, no resuelve, desde luego el problema real antes apuntado; e, incluso desde el punto de vista estrictamente legal, el tema es complejo, ya que la Organización Mundial de Comercio ha tenido que ir creando una normativa específica sobre la compatibilidad de numerosos acuerdos regionales con sus principios generales.

Plantear en nuestros días el comercio multilateral sin restricciones como una alternativa al comercio libre dentro de determinadas áreas económicas puede tener poco sentido. Pero tampoco parece que sea una buena solución para la economía internacional que el mundo se divida en un número elevado de áreas económicas, con una significativa libertad de comercio entre sus miembros y restricciones a las transacciones con terceros países. Sería un error olvidar el daño que las políticas comerciales exteriores de las áreas de integración económica hoy existentes –y especialmente de las grandes áreas como la europea y la norteamericana– están causando al libre comercio internacional; y, sobre todo, a los países en vías de desarrollo.

III. UN FUTURO INCIERTO

¿Cuáles pueden ser los efectos del fracaso de la cumbre de Cancún? ¿Obligará la situación sin salida a la que parece haberse llegado a una modificación sustancial en la forma de llevar a cabo las negociaciones sobre comercio internacional? Las opiniones sobre estos temas están muy divididas. Mucha gente ha señalado que éste no ha sido el único paso atrás de la OMC y que, seguramente, no será el último. Algunos recuerdan que los acuerdos de Doha se alcanzaron precisamente después del fracaso de Seattle, y que algo similar podría suceder ahora. Para otros, en cambio, el camino de las negociaciones multilaterales puede haberse vuelto tan

complicado, que lo más probable es que sean los acuerdos bilaterales los que en adelante cobren protagonismo, lo que es interpretado como una mala solución en el medio y largo plazo.

Pero no deberían descartarse otras posibilidades. La historia nos muestra cómo el gran movimiento a favor del librecambio, que logró extender el comercio por casi toda Europa en la segunda mitad del siglo XIX, se desarrolló sin necesidad de una organización supranacional que supervisara los acuerdos. La vía seguida fue, más bien, empezar con tratados de comercio entre países, cuyos efectos acabaron generalizándose y constituyeron uno de los factores más relevantes del gran progreso económico de la época. No hicieron falta grandes acuerdos multilaterales, ni la existencia de largas y complejas negociaciones como las que hemos visto en el último medio siglo. Tampoco fue preciso crear una gran burocracia internacional para gestionar las normas a las que tendrían que someterse el comercio entre naciones. Por ello la mejor estrategia tal vez sea hoy aquella que, sin olvidar las uniones aduaneras y áreas de libre comercio que hoy existen, busque la apertura de éstas al exterior sin necesidad de una organización multinacional compleja. Se trata, en resumen, de huir de «fortalezas» europeas o norteamericanas y de conseguir no sólo un crecimiento sustancial de las relaciones comerciales entre estas dos grandes zonas entre sí, sino también de abrir el comercio de ambas, sin restricciones, a los países en vías de desarrollo, que cumplan unas condiciones básicas de respeto a la economía de mercado. Si el resultado es bueno, no hará falta mucho más para extender el comercio.

En un momento de poco optimismo, Adam Smith llegó a afirmar que esperar que algún día se llegara en Gran Bretaña a la plena libertad de comercio sería tan absurdo como pensar que, alguna vez, una Utopía o una Océana se establecieran en ese país. Confiemos en que estas Océanas o Utopías puedan alguna vez ser alcanzadas en el comercio internacional, para beneficio, sobre todo, de los países, que serían los principales beneficiarios de un mundo en el que las fronteras económicas tuvieran cada vez menor relevancia.