



Gestión del sistema de comercio mundial

El sistema multilateral que sostiene el comercio mundial desde hace más de 50 años enfrenta graves dificultades

Trabajadores en cafetales de Kenia vacían baldes de granos de café arábica.

Uri Dadush y Julia Nielson

LA RONDA de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha resultado ser interminable y complicada; las conferencias ministeriales de la OMC están plagadas de discordia en las salas de negociaciones y de protestas violentas afuera, y los acuerdos de comercio preferencial crecen a un ritmo sin precedentes. ¿Significa esto que el sistema multilateral de normas que ha regido el comercio internacional de la posguerra ya no sirve?

Nuestra respuesta es no. Pero la solidez del sistema multilateral de comercio no está asegurada. El sistema enfrenta graves problemas, principalmente por dos motivos: el protagonismo creciente de los países en desarrollo y la vulnerabilidad del programa de liberalización aún inconcluso. Esta situación se complica aún más por la proliferación de acuerdos de comercio preferencial. La manera de hacer frente a estos problemas determinará si el comercio internacional seguirá regido por la disciplina multilateral o se caracterizará por la competencia entre bloques comerciales y conflictos cada vez mayores.

Factores de crecimiento del comercio

Si se lo mide en base a corrientes comerciales efectivas, el sistema multilateral de comercio parecería muy exitoso. Actualmente los miembros de la OMC representan más del 90% del comercio mundial de bienes (incluido el petróleo). El comercio creció, en promedio, a un ritmo casi dos veces mayor al del PIB entre 1990 y 2005 (Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial). Se prevé que en 2007 ascenderá a US\$16 billones, un 31% del PIB mundial. Al mismo tiempo, la inversión extranjera directa creció casi cinco veces más rápido

que el PIB mundial. Las ventas internas de filiales extranjeras son mayores que las exportaciones mundiales y dependen en una enorme medida del comercio de bienes intermedios. Esto subraya la importancia de la integración comercial en la actividad económica moderna.

Si bien la reducción en los precios del transporte y otras innovaciones tecnológicas han sido factores decisivos en el crecimiento del comercio, también ha influido la reducción de las barreras comerciales. Entre 1983 y 2003, el promedio de los aranceles a la industria manufacturera en los países en desarrollo bajó de un poco menos del 30% a cerca del 9% (Banco Mundial, 2007). Esta liberalización se dio en forma unilateral en aproximadamente dos tercios de los casos, y mediante acuerdos multilaterales en casi un cuarto de los casos.

El régimen plasmado en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, antecesor de la OMC) y ahora en la OMC ha respaldado esta liberalización de cinco maneras.

Primero, ha afianzado el progreso, impidiendo retrocesos aunque cambien las circunstancias. El peso cada vez mayor de China en la economía mundial dio lugar a llamamientos para aumentar aranceles en los países importadores, pero las normas de la OMC han frenado los aumentos. Acuerdos de consolidación: si Japón hubiera consolidado el arancel aplicado a su arroz en 1955 (los aranceles consolidados —tasas que los países se comprometen a fijar en el marco de la OMC— son difíciles de subir), ese arancel seguiría siendo un 46% en lugar de más del 500%.

Segundo, el principio de no discriminación (o de nación más favorecida, "NMF"), que es la esencia del sistema, ha

contribuido a extender a *todos* los países participantes las nuevas oportunidades comerciales derivadas de reducciones arancelarias en el marco del GATT/OMC.

Tercero, la previsibilidad y transparencia del sistema ha impulsado reformas por efecto de demostración y debido a que los países conocen los parámetros de negociación de sus socios comerciales. Las negociaciones multilaterales se basan en aranceles consolidados y no en aranceles efectivamente aplicados, permitiendo a los países liberalizarse a su propio ritmo, sabiendo que no perderían poder de negociación al reducir sus aranceles.

Cuarto, la adhesión a la OMC ha permitido a los países negociar el tratamiento de NMF a cambio de compromisos de liberalización. La inclusión de China en 2001 afianzó reformas internas profundas y contribuyó a convertir al país en el tercer exportador mundial. La incorporación de países como Vietnam, Arabia Saudita y, posiblemente, Rusia, quizá suponga compromisos menos profundos, pero aporta o se prevé que aporte casi 250 millones de personas al comercio mundial.

Quinto, el mecanismo de solución de diferencias de la OMC ha permitido que países pequeños y más pobres logren cambiar las políticas comerciales de países más grandes y poderosos. Se han resuelto más de 300 diferencias, aproximadamente un tercio de ellas presentadas por países en desarrollo (Messerlin, Zedillo y Nielson, 2005). Además, algunas no llegan a los tribunales gracias a los mecanismos de negociación de la OMC.

Los países en desarrollo son actores de peso

Es importante saber cómo tomar en cuenta la creciente importancia de los países en desarrollo. Estos países se han convertido en actores de peso en el comercio mundial; su cuota en las exportaciones mundiales subió del 22% en 1980 al 32% en 2005 y se prevé que llegue al 45% en 2030 (véase el gráfico 1) (Banco Mundial, 2006). Representan aproximadamente dos tercios de los miembros de la OMC.

Lograr acuerdos. La solidez de la OMC reside en que está basada en un contrato entre sus miembros, y su función esencial es crear un marco para que los gobiernos negocien entre sí. Pero, con 151 miembros, la adopción de decisiones por consenso puede resultar un proceso muy largo y arduo. El diálogo franco e interno del pasado se ha vuelto inmane-

jable al aumentar la cantidad de miembros y las expectativas de adhesión. Estados Unidos y la Unión Europea ya no pueden presentar acuerdos a otros miembros como un hecho consumado, pero obtenerlos sigue siendo esencialmente un proceso de círculos concéntricos: se logran acuerdos tentativos en un círculo reducido de potencias y/o países pequeños para los cuales el tema es crucial (en lo que se llama proceso de “Sala verde”) y luego se extienden a otros países, incorporando ajustes y concesiones.

Ha surgido un debate sobre el carácter participativo de este proceso, en parte porque algunos de los miembros más pobres no están representados en la OMC en Ginebra, y otros países en desarrollo deben cubrir el extenso programa con delegaciones muy pequeñas. La solución ha sido un sistema informal por el cual países se ponen de acuerdo sobre cuestiones específicas.

Cosechar los frutos. Si bien es esencial contar con grupos de países representativos, uno de los puntos fuertes del proceso de negociación en la OMC es la fluidez de las alianzas entre los países que los conforman. Los países pueden ser aliados en una cuestión y adversarios en otra; esta fluidez es un indicio saludable de la seriedad con la cual se asumen las obligaciones.

Un hecho clave para el éxito de la OMC es que los países tienen múltiples intereses que se compensan entre sí. Un resultado muy satisfactorio en un área es aceptable ante el posible éxito en otras. Estas compensaciones hacen posible el consenso.

Pero para muchos de los miembros más pobres de la OMC puede que el sistema no arroje un saldo positivo. Sus beneficios inmediatos pueden limitarse a unos pocos productos debido a la falta de diversificación de su exportación. Para ellos puede ser conveniente bloquear el consenso en un acuerdo más amplio para obtener resultados en un punto particular.

Aun los países en desarrollo con intereses comerciales más amplios pueden sentir que el sistema no los beneficia. La OMC puede afianzar las reformas internas, pero ellas suponen costos de adaptación y para algunos países quizá sea difícil crear redes de protección. Otros no pueden invertir en los sistemas necesarios para cosechar los frutos de algunos acuerdos de la OMC (por ejemplo, en materia de normas). En el peor de los casos, pueden ser incapaces de aprovechar el nuevo acceso al mercado.

El alto costo y las demoras causadas por ineficiencias de aduanas, puertos y transportes limitan las exportaciones de los países en desarrollo. La localización de la producción de vestimenta con uso intensivo de mano de obra, tradicionalmente importante para los países pobres, depende cada vez más de la confiabilidad y los plazos de entrega. El costo por hora de un operario puede ser más de un 10% menor en Kenya que en la costa china, pero la menor productividad y cadenas de suministro menos eficientes eliminan esa ventaja (Werner International; Banco Mundial, 2007). La insuficiente infraestructura también limita la transición a producciones de mayor valor agregado.

Algunos de los países más pobres temen incluso que el sistema los perjudique. Aquellos que han recibido preferencias unilaterales para productos específicos temen que la liberalización de sus socios comerciales afecte el valor de estas preferencias y se oponen no solo a su propia liberalización sino a la liberalización *de otros países* debido a los costos de adaptación.

Gráfico 1

Principales comerciantes

Los países en desarrollo cobran protagonismo en el comercio mundial.

(Exportaciones totales, billones de dólares de 2001)



Fuente: Simulaciones del Banco Mundial con el modelo Linkage.

Más ayuda para el comercio. Como complemento de cualquier acuerdo comercial multilateral se requiere más ayuda para resolver estas deficiencias (ayuda para el comercio). Paradójicamente, parte de la solución para ayudar a los países pobres a sentirse parte del sistema comercial recae en toda la comunidad de desarrollo, lo cual supone el apoyo de los donantes a los países que priorizan el comercio en sus estrategias de desarrollo. Pero los donantes deben cumplir su compromiso de aumentar la ayuda total para poder satisfacer mejor las necesidades comerciales sin competir por los recursos con las prioridades de desarrollo existentes.

Diferenciación. Los países en desarrollo han formado coaliciones influyentes y están teniendo una mayor participación en las negociaciones de la Ronda de Doha. Por ejemplo, el Grupo de los 20, liderado por Brasil e India, aboga por la reforma agrícola en los países en desarrollo.

Este mayor protagonismo se ha dado en paralelo con la decisión de centrar las negociaciones actuales en el desarrollo. Las negociaciones en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo se han complicado, en parte, por diferencias sobre lo que significa una “ronda para el desarrollo”. Hay consenso general en cuanto a que los países ricos deberían reducir las barreras comerciales, pero algunos piensan que la ronda debe centrarse en las reformas de los países en desarrollo y otros creen que es mejor aumentar la flexibilidad para *no* imponer reformas. Gran parte del debate gira en torno a cuánta flexibilidad dar y a quiénes.

Las normas de la OMC otorgan “trato especial y diferenciado” a los países en desarrollo, y mayor flexibilidad a los menos adelantados. Pero no hay una diferenciación por nivel de ingreso entre estos países. Los 18 países de bajo ingreso no clasificados como menos adelantados no reciben trato especial aparte del brindado a todos los países en desarrollo. Los países en desarrollo también se designan a sí mismos como tales en la OMC e incluyen algunos países de altos ingresos (Singapur). Esto ha complicado las negociaciones pues los países en desarrollo son reacios a dar a China el trato especial que podrían otorgarle a Camerún.

Algunos países en desarrollo (como las economías pequeñas) que quieren que se reconozcan sus problemas especiales y los países desarrollados que desean limitar la flexibilidad dada a los países en desarrollo más adelantados están ejerciendo presiones para que se aplique una mayor diferenciación entre los países en desarrollo. Pero la mayoría de estos últimos se oponen en parte porque, pese a sus diferentes intereses, una mayor diferenciación les haría perder poder como grupo. Para que el sistema siga teniendo utilidad tras la Ronda de Doha, es probable que haya que agilizar y flexibilizar el proceso de negociación.

Temas pendientes

También subsisten cuestiones de fondo con respecto al temario de las negociaciones

Protección a la agricultura. En 50 años de existencia, el sistema multilateral de comercio no ha logrado frenar la protección a la agricultura. En todas las regiones, los aranceles siguen siendo mucho más altos en el sector agrícola que en el manufacturero (véase el gráfico 2) debido a los subsidios —prohibidos en la industria fabril— que distorsionan el comercio. Según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, en los países ricos los contribuyentes (mediante subsidios) y los consumidores (mediante precios más altos) pagan cerca de

US\$268.000 millones al año para financiar la agricultura. La Unión Europea, Japón y Estados Unidos encabezan la lista, con US\$134.000 millones, US\$47.000 millones y US\$43.000 millones, respectivamente.

En los países en desarrollo, el 73% de la población más pobre vive en zonas rurales y la agricultura representa entre un 30% y un 60% del PIB y un porcentaje mayor del empleo. Pero la protección a la agricultura también es alta en los países en desarrollo, en detrimento de sus propios consumidores y exportadores y de otros países pobres que cada vez más comercian con ellos.

Levar a la agricultura al nivel de las normas comerciales de los demás sectores es una prueba importante de la capacidad de la OMC de promover el desarrollo, sobre todo porque el sistema multilateral es el único marco en el que se puede buscar una solución a los subsidios a la agricultura (que no pueden reducirse por un criterio de preferencia.)

Protección a las manufacturas. Aunque los aranceles altos que quedan en los países desarrollados se concentran en los productos de mayor exportación por los países en desarrollo (aquellos con gran proporción de mano de obra, como la vestimenta), la protección es aproximadamente cuatro veces mayor en los países en desarrollo que en los países ricos. El precio de los aranceles altos en los países en desarrollo, nuevamente, recae sobre sus propios consumidores, exportadores (cuya competitividad en los mercados mundiales y participación en las cadenas de producción mundial se ven afectadas por insumos más caros) y los países en desarrollo que comercian con ellos (que representan un cuarto de las exportaciones de los países en desarrollo).

Como contrapartida a la reforma agrícola de los países ricos, los países en desarrollo deberían estar dispuestos a bajar y consolidar sus aranceles a las manufacturas en las negociaciones actuales. Hay un margen muy amplio para esto: los aranceles consolidados, en promedio, son entre dos y tres veces mayores que los aplicados en los países en desarrollo.

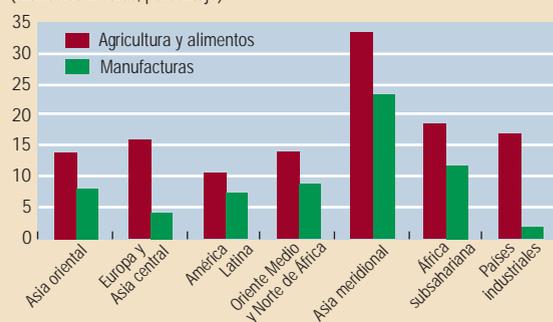
Protección a los servicios. Pero los beneficios derivados de una mayor liberalización de las manufacturas se ven eclipsados por los posibles beneficios de la liberalización de los servicios: el

Gráfico 2

Protección a la agricultura

Las barreras son mucho mayores en el sector agrícola que en el manufacturero.

(Aranceles medios, porcentaje)



Fuente: Cálculos del Banco Mundial en base al proyecto de análisis del comercio mundial, Universidad de Purdue, versión 6.03.

aumento del ingreso real derivado de reducir a la mitad la protección a los servicios sería cinco veces mayor que el originado por una liberalización equiparable en el comercio de bienes. El comercio mundial de servicios asciende a US\$2,8 billones, casi un quinto del comercio mundial (Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial). El acceso a servicios económicos y de calidad en sectores como las finanzas, el transporte y las telecomunicaciones es esencial para determinar la competitividad.

Pero la apertura del mercado en este sector es compleja porque posiblemente se requieran nuevas normas o instituciones para garantizar que la liberalización impulse la competencia y que se cumplan importantes metas de políticas públicas (como el servicio universal). Es posible que se necesite ayuda para el comercio con el fin de elaborar normas y financiar nuevas instituciones en los países en desarrollo. También causa problemas normativos y políticos un tema clave y de ofensiva para los países en desarrollo en la Ronda de Doha: el desplazamiento temporal de personas para prestar servicios. Se necesitará una mayor coordinación entre las autoridades comerciales y migratorias para obtener resultados satisfactorios tanto para los países desarrollados cuya población está envejeciendo como para aquellos con gran cantidad de jóvenes en busca de trabajo.

Los compromisos actuales de la OMC sobre servicios son mucho menos liberales que los regímenes aplicados; cerrar esta brecha será un objetivo importante de las negociaciones actuales. El avance en la liberalización de los servicios es una retribución más para los países industriales a cambio de sus reformas agrícolas que tantas dificultades políticas les causan.

El debate sobre los acuerdos preferenciales

El efecto de los PTA sobre el bienestar depende de su diseño. Si bien los acuerdos de integración profunda y el regionalismo abierto pueden beneficiar a las partes y contribuir a la liberalización de las NMF, no todos los PTA son buenos; algunos simplemente desvían el comercio y otros solo existen en el papel. Estos PTA crean una telaraña de requisitos y ponen trabas a los pequeños comerciantes de los países pobres. Es esencial incluir normas de origen simplificadas y no restrictivas para que los PTA promuevan la participación en cadenas mundiales de producción, y en forma paralela deben reducirse los aranceles de las NMF para limitar las posibilidades de desviación del comercio.

Pero los PTA, que existen hace siglos, a menudo reflejan objetivos geopolíticos o el deseo de lograr una liberalización mayor y más rápida de la que puede obtenerse en forma multilateral. Es innegable que los PTA no van a desaparecer, pero la OMC puede contribuir a minimizar los daños, aumentando la transparencia y creando oportunidades de aprendizaje, además de ayudar a reducir los efectos de desviación del comercio. Y la OMC sigue siendo el único lugar donde los subsidios a la agricultura pueden tratarse en forma realista, además de ser el vehículo clave para que las principales potencias comerciales manejen las relaciones comerciales entre sí.

Presiones para incluir nuevos temas. Pese a que este programa no se ha cumplido, algunos de los miembros más avanzados de la OMC reclaman normas sobre nuevas cuestiones, como resultado de la sofisticación de sus economías. Muchas de estas cuestiones (como la política de competencia) exigen inversiones en instituciones internas que pueden no ser prioridades de desarrollo para países de bajos recursos.

También hay crecientes presiones para que el sistema aborde temas como los derechos humanos, la migración, la mano de obra y el medio ambiente. Esto se debe, en parte, a la eficacia del sistema de solución de diferencias de la OMC, pero la falta de mecanismos similares en las organizaciones afines sugiere que el problema no es el ámbito sino la voluntad política.

Esta presión también refleja el hecho de que la globalización ha dado lugar a grandes tendencias en la economía mundial (generalmente equiparada al comercio) que afectan a las personas más directamente que nunca. Si bien puede resultar difícil resistir las presiones para tratar nuevos temas, sería mejor que los miembros de la OMC se dedicaran a resolver las cuestiones comerciales pendientes (como la desmesurada protección a la agricultura) esenciales para poder promover el desarrollo.

Esta situación se ha agravado en los últimos años por la proliferación de acuerdos de comercio preferencial (PTA, por sus siglas en inglés) recíprocos: hay más de 200 PTA vigentes en este momento, seis veces más que hace dos décadas (véase el recuadro). Se prevé que para 2010 existan cerca de 400 PTA.

Los problemas que enfrenta el comercio multilateral son difíciles, y no ofrecemos un plan para resolverlos, sino algunas observaciones generales. El sistema es un bien público mundial importantísimo, y su importancia crece a la par de la participación del comercio en la actividad económica mundial. Debemos seguir fortaleciendo los pilares que tanta utilidad han prestado a la economía mundial hasta ahora. Es fundamental que la Ronda de Doha concluya en forma satisfactoria. Es posible que en Doha se logre un acuerdo que se ajuste a las pautas que se negocian actualmente, algo que será muy beneficioso, sobre todo porque demostraría que la OMC sigue siendo capaz de lograr avances en el vasto e inconcluso programa que hemos descrito. ■

Uri Dadush es Director del Departamento de Comercio Internacional del Banco Mundial, donde Julia Nielson se desempeña como Especialista Principal en Comercio.

Referencias:

- Banco Mundial, base de datos *World Development Indicators*.
_____, 2004, *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development (Washington)*.
_____, 2006, *Global Economic Prospects 2007: Managing the Next Wave of Globalization (Washington)*.
_____, 2007, "Aid for Trade: Harnessing the Global Economy for Economic Development", informe preparado para el Comité para el Desarrollo, Reuniones Anuales del Banco Mundial, 2007.
Messerlin, Patrick, Ernesto Zedillo y Julia Nielson, 2005, *Trade for Development, Report of the UN Millennium Task Force on Trade (Londres: Earthscan for the UN Millennium Project)*.
Newfarmer, Richard, compilador, 2006, *Trade, Doha and Development: A Window into the Issues (Washington: Banco Mundial)*.
Werner International, información suministrada a los autores en 2006.