
América Latina ante la Organización Mundial de Comercio. Lecciones de la reunión de Cancún.

PABLO RUIZ NÁPOLES*

Resumen

En este trabajo se analizan algunos aspectos de la evolución de la Organización Mundial de Comercio, desde su antecedente, el GATT, hasta la reunión de Doha, en su relación con los países latinoamericanos. El propósito del análisis consiste en evaluar el fracaso de la reunión ministerial de Cancún y plantear algunas perspectivas para los acuerdos multilaterales en materia de comercio y servicios, con respecto a estos países.

Abstract

This paper studies some aspects of the evolution undergone by the World Trade Organization, from its predecessor, the GATT, to the Doha Meeting, with respect to Latin American countries. The analysis is aimed at assessing the failure of the Cancun ministerial meeting and presents some perspectives for the multilateral agreements regarding aspects of trade and services involving these countries.

Palabras clave: comercio, libre comercio, acuerdos, subsidios, proteccionismo.

Key words: trade, free trade, agreements, subsidies, protectionism.

* Profesor Titular, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Si bien las tesis económicas que inspiraron las políticas neoliberales en el mundo en los últimos veinte años del siglo xx no son contemporáneas de estas políticas, sino bastante más antiguas, no siempre estuvieron de moda, sino que al contrario, puede considerarse como excepcional cualquier periodo en la historia económica mundial en el que haya habido libre comercio y libre flujo de capitales entre naciones. En ese sentido, se puede afirmar que el desarrollo experimentado a nivel mundial en materia de libre comercio, desde inicios de los años ochenta hasta ahora, ha sido extraordinario en duración, extensión, y crecimiento, aunque no con los mismos resultados para todos los países. El comercio mundial, en suma, se ha liberalizado y se ha incrementado de manera muy importante. Y no cabe duda de que buena parte de ello se ha debido a la acción del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) creado en 1948, que en 1995 se convirtió en la actual Organización Mundial de Comercio (OMC).

Cuando se creó el GATT, fue de hecho como un organismo internacional que no alcanzó tal estatus, pues sólo lo suscribió una docena de países, principalmente europeos. Como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el GATT surgió y creció con la influencia de Estados Unidos y el interés de ese país de fortalecer su hegemonía económica. En esa época, los países de América Latina que tenían comercio importante en el ámbito internacional, no firmaban acuerdos de libre comercio, ni bilaterales ni multilaterales, con países desarrollados y optaban más bien por adoptar medidas proteccionistas como vía de la industrialización y la regulación del desequilibrio externo. Estas prácticas encontraron su justificación teórica en el *estructuralismo*, originado precisamente en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dirigida entonces por Raúl Prebisch.

La política neoliberal y América Latina

Las crisis de balanza de pagos, con déficit públicos e inflación, que caracterizaron a las economías del mundo occidental en la década de los años setenta, motivaron el resurgimiento de políticas ortodoxas, que tuvieron buen éxito en los Estados Unidos y en algunos países europeos. Ello, aunado al derrumbe del bloque socialista y el surgimiento de capitales “emergentes”, durante los años ochenta, creó el marco económico y político para que Estados Unidos y organismos como el Banco Mundial y el FMI impulsaran activamente la aplicación de políticas de corte neoliberal, en países en desarrollo, entre ellos los latinoamericanos. Conocido como el “Consenso de Washington”, el paquete de medidas tenía como eje la apertura de las economías al comercio mundial y desde luego, el ingreso al GATT.

Se pensaba entonces que ese paquete, que incluía además la desregulación interna y la privatización de empresas estatales, así como las típicas medidas de ajuste del FMI, es decir reducción del gasto público, contención salarial y depreciación, no sólo ayudarían a las economías de estos países a estabilizarse, sino que darían un impulso al crecimiento económico, al aumento del empleo y, en el mediano plazo, a una mejora salarial.

Muchos países latinoamericanos, algunos con regímenes en apariencia más democráticos que sus predecesores, siguieron estas políticas al pie de la letra con resultados contradictorios. Por un lado, aumentaron mucho sus exportaciones, pero aún más sus importaciones, de modo que su déficit comercial no sólo no se eliminó, sino que en algunos casos creció; la inflación pareció ceder, pero el mercado interno se contrajo, de manera que el empleo no creció sino que se redujo, disfrazado en parte de subempleo o empleo informal. En el mejor de los casos, el crecimiento económico no alcanzó los niveles esperados. En cambio, ante la competencia externa, el cierre de empresas orientadas al mercado interno y la quiebra de sectores productivos tradicionales de bienes primarios ampliaron la desigualdad social y la pobreza. Paradójicamente, gracias a la modernización financiera y a la apertura de ese sector, algunos de estos países por un tiempo dejaron de tener problemas de balanza de pagos.

En casos como el de México, las tendencias de la economía a principios de los noventa no sólo registraban un bajo crecimiento con déficit externo en aumento, sino apuntaban a la crisis. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en operación en 1994, probó a la larga dar mejores resultados para México que la apertura comercial y desregulación indiscriminadas iniciadas una década atrás. Otros gigantes latinoamericanos en materia de comercio, Argentina y Brasil, siguieron caminos diferentes respecto al de México, y desarrollaron un mercado común con otros países de la región, con resultados más favorables para unos que para otros.

De cualquier forma, el punto básico por destacar es que la mayoría de los países latinoamericanos ingresaron al GATT, como parte de su proceso de apertura, redujeron aranceles, eliminaron los subsidios gubernamentales directos e indirectos a sectores económicos diversos, ajustaron su presupuesto público y su déficit externo y abrieron su sector financiero. Y, sin embargo, no crecieron en suficiente medida como para aumentar el empleo significativamente y reducir la pobreza, sino más bien a la inversa.

Ello no opaca el efecto benéfico que durante esas dos décadas tuvo el auge del comercio mundial para los países de Europa occidental, algunos de Asia y para Estados Unidos. Sin embargo, la apertura de sus economías no parece haber sido equivalente a la que tuvieron los países en desarrollo, ni en profundidad, ni en amplitud, ni en efectos positivos. Por ejemplo, Estados Unidos, Japón y la Unión

Europea mantuvieron sus sistemas de apoyo diverso a su sector agrícola ante la competencia que entre estos bloques ocurría o podía ocurrir.

Singapur y Doha

La OMC, creada en 1995, que reúne a alrededor de 150 países, celebró en Singapur su primera reunión ministerial en diciembre de 1996, con el objetivo de ampliar la apertura inicialmente sólo comercial, a otras áreas quizá tan o más importantes hoy día, como los servicios y la inversión. Entre los temas introducidos por los países desarrollados que no quedaron resueltos en dicha reunión destacan los referentes a la apertura en servicios financieros y en inversión, la transparencia en las compras gubernamentales, las prácticas competitivas internas, y las facilidades para el comercio de mercancías. Por su parte, los países menos desarrollados introdujeron sólo el tema de la marginación social creciente que fue tratado en el mismo tono, es decir, marginalmente. A esta reunión siguieron otras dos con el mismo carácter, en 1998 en Ginebra, Suiza, y en 1999 en Seattle, Estados Unidos, sin que en ellas haya habido gran avance en los temas no resueltos en Singapur.

En noviembre de 2001 ocurre la cuarta reunión ministerial de la OMC en Doha, Qatar, donde se establece por consenso un programa de trabajo con temas específicos que incluye los no resueltos en la reunión de Singapur, más otros catorce, entre los cuales cabe destacar el relacionado con los países menos desarrollados y el de los subsidios directos e indirectos a la producción agrícola en los países desarrollados de Europa y en Estados Unidos. La agenda se trabajaría en un plazo de cuatro años para lograr resultados concretos en la reunión de 2005. La reunión por celebrarse este año en Cancún, México, tendría como objetivo realizar un balance y redactar algunos borradores de acuerdos de consenso sobre temas específicos de la agenda.

En forma paralela el gobierno de Estados Unidos, con la administración del presidente Bush, retoma una vieja iniciativa del gobierno de Bush padre y se propone crear un Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) inicialmente similar al TLCAN, tratando de incorporar a los gigantes del comercio latinoamericano que en la competencia por bloques de comercio pudieran ser captados por los europeos o por los asiáticos.

Brasil y los grupos

En las distintas reuniones ocurridas con el auspicio de la OMC, se han formado grupos integrados por naciones con intereses comunes en puntos específicos de la

agenda; uno importante que reúne a veintiún países en desarrollo, incluido México, es liderado por Brasil. Para este grupo todo avance en las negociaciones multilaterales pasa primero por resolver lo referente a la agricultura, que curiosamente aparece como punto inicial de la agenda de Doha y que por ello debía ser abordado en Cancún como el punto número uno. Otro grupo que incluye a 17 países principales productores de productos agrícolas en el que también están Brasil y otros latinoamericanos, pero no México, es el grupo Cairnes, que destaca el problema de los subsidios a las exportaciones agrícolas como el punto central por discutir en el foro de la OMC.

No es casual la participación de Brasil en ambos grupos. En el comercio agrícola mundial, Brasil ocupa el cuarto lugar después de la Unión Europea, Estados Unidos y Canadá y participa con 3 por ciento del total (exportaciones e importaciones). En materia de exportaciones agrícolas Brasil tiene también el cuarto lugar. México, por su parte y gracias al TLCAN y a las maquiladoras, ocupa el primer lugar latinoamericano en materia de exportación manufacturera pero el undécimo en exportaciones agrícolas.

En varios países en desarrollo el problema es que muchos de los productores agrícolas locales, al quedar sin subsidios gubernamentales u otro tipo de apoyos, son eliminados de los mercados externo e interno por la competencia con productores de países desarrollados que sí reciben apoyos gubernamentales de diverso tipo; o bien les impiden entrar a los mercados de estos países las barreras no arancelarias que aún mantienen en ciertos productos o los precios subsidiados internamente que son menores a los de estos productores.

Sin duda hay otros problemas que afectan en forma específica a los países en desarrollo, y que tampoco son objeto del interés del foro de la OMC, como ellos desearían, pero el punto central ha sido el de los productos agrícolas, que además ha recibido el apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales.

Perspectivas

Las perspectivas para una ampliación del libre comercio, después del fracaso de la reunión de Cancún, no parecen muy buenas. Hay varias posibles razones de ello. Brasil y otros países latinoamericanos han descubierto que la apertura al exterior, sin que a cambio los países desarrollados les otorguen concesiones específicas en sectores de su interés, produce un gran daño a sus economías, por la disminución en el empleo, el lento crecimiento y la ampliación del desequilibrio externo, lo que finalmente conduce a un mayor endeudamiento y los hace vulnerables a las fluctuaciones externas de diverso tipo. Vale decir, de paso, que estos efectos fueron pronosticados por Prebisch a mediados del siglo xx, antes del auge globalizador.

Si los foros multilaterales como la OMC se proponen seguir promoviendo la apertura generalizada en bienes, servicios y capitales, sin aceptar concesiones concretas a países en desarrollo, equivalentes a las que sí aplican los países europeos, Japón y el propio Estados Unidos, será difícil que puedan avanzar en esa dirección más que hasta ahora. Las políticas neoliberales han dado ya sus máximos resultados posibles en América Latina en materia de estabilización y eficiencia y no han logrado éxitos significativos en cuanto a crecimiento económico, empleo, o mejorar la distribución del ingreso, ni siquiera en países exitosos en el comercio mundial como México. Por el contrario, las tendencias que se observan en los indicadores de desarrollo humano —salud, educación e ingreso— apuntan en general a un empeoramiento.

En particular, la iniciativa de Estados Unidos, el ALCA, debería tomar en cuenta estos temas y preocupaciones para plantear una propuesta que pudiera ser viable para todos. De otra forma, es de esperarse la adopción de medidas de protección en aquellas áreas sensibles de la economía ya abiertas y el mantenimiento de otras en áreas que aún no se han abierto.

Bibliografía

Anderson, S. y J., Cavanagh, 2000, *Field Guide to the Global Economy*, Nueva York, The New Press.

Organización Mundial del Comercio, Ministerial Conferences, en <www.wto.org>.

———, 2003, *World Trade Statistics 2003*, Ginebra, OMC.

Prebisch, R., 1959, “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, *American Economic Review*, vol. XLIX, núm.2, mayo.

Sachs, J., 1988, “Políticas comerciales y de tipo de cambio en programas de ajuste orientados al crecimiento”, *Estudios Económicos*, vol. 3, núm. 1, México, El Colegio de México, pp.77–108.

Stiglitz, J. E., 2002, *Globalization and its Discontents*, Nueva York, Norton.

Weller, J., 2001, *Reformas Económicas, Crecimiento y Empleo*, México, Fondo de Cultura Económica/ CEPAL, ONU.

recibido en febrero de 2004
aceptado en febrero de 2004