

Capacidades asimétricas en negociaciones comerciales: Sugerencias para ayudar a las economías más pequeñas en el proceso del ALCA

Por Ira Shapiro y Robert Cassidy

La economía mundial se ha sumergido en aguas peligrosas y desconocidas. El auge tecnológico, que jugó un papel tan grande en la extraordinaria economía de los Estados Unidos durante los años noventa, se ha convertido en un estrago tecnológico en los últimos 18 meses. Esto ha causado una aguda caída en la economía estadounidense, y dado que esta economía venía siendo la fuerza impulsora de tanto crecimiento económico global, el resultado ha sido una fuerte caída de la economía global. Los vínculos crecientes entre las naciones, que caracterizan la globalización, han probado generar esta caída en la economía global con la misma facilidad que generan un ciclo mucho más virtuoso. Ningún área del mundo ha sido inmune a esta caída económica, aunque China, Rusia e India –que todavía se encuentran aisladas, en ciertos sentidos, de la economía global- han resultado menos afectadas que países dependientes del comercio como México, Corea del Sur y Taiwán. Para las economías más pequeñas y pobres que luchan por generar oportunidades y escapar del ciclo de la pobreza, los resultados de esta baja en la economía pueden ser devastadores.

En esta coyuntura tan crítica, muchos líderes reconocen la necesidad de mantener los mercados abiertos, y de hecho, continuar reduciendo las barreras al comercio por medio de negociaciones comerciales exitosas. Estos líderes aprendieron bien las lecciones de la Gran Depresión, y reconocen que levantar murallas al comercio entre los países podría convertir la presente recesión en algo mucho más profundo y prolongado. Lamentablemente, es un hecho ineludible que prácticamente en todos los países las crisis económicas intensifican la oposición al comercio, en la medida en que los individuos y las empresas reaccionan a la caída de la economía buscando mantener su participación en el mercado local frente a la competencia extranjera. La presión política para levantar, en vez de bajar, las barreras al comercio no puede ser descartada.

Es más, los promotores de la expansión del comercio enfrentaron una fuerte oposición aún antes de que se diera la caída económica global. Los esfuerzos en Seattle en diciembre de 1999 por lanzar una nueva ronda de la OMC fracasaron dramáticamente a pesar del clima económico relativamente positivo que prevalecía a nivel mundial. Las naciones del mundo tuvieron mayor éxito en lanzar una nueva ronda este mes en Doha, pero un resultado exitoso no se logrará hasta dentro de unos años en el mejor de los casos, y aún así no está garantizado. El Área de Libre Comercio de las Américas –el mayor esfuerzo regional de expansión comercial- ha progresado de manera constante a nivel técnico, sin embargo restan aún por enfrentar las decisiones e intercambios verdaderamente difíciles; y tampoco se puede predeterminar antes de tiempo un desenlace positivo.

La visión ampliamente compartida entre muchos países en desarrollo, que los acuerdos comerciales no han producido los beneficios anticipados por sus poblaciones, se destaca

entre los desafíos que enfrentan los negociadores comerciales. Los representantes de estas naciones sostienen que la defensa de la apertura comercial por parte de los países desarrollados es hipócrita, puesto que estos países no han procedido a abrir plenamente sus mercados a las importaciones más importantes para el mundo en desarrollo: textiles, vestimenta y ciertos productos agrícolas. La mayor parte del mundo en desarrollo también considera que los Estados Unidos y la Unión Europea negociaron demasiado fuertemente en la Ronda Uruguay, particularmente en el área de propiedad intelectual, en la cual los países en desarrollo quedaron con una flexibilidad insuficiente para afrontar sus necesidades en materia de salud pública, especialmente la epidemia de SIDA. Esta visión tan difundida y profundamente interiorizada hace difícil que cualquier negociación comercial –global o regional- pueda tener éxito, al menos que las consideraciones de los países menos desarrollados se tomen en cuenta exitosamente. Lo anterior puede resultar particularmente cierto en el ALCA, donde los 34 países involucrados incluyen tantas economías pequeñas, y la región se ha caracterizado históricamente por tener las mayores disparidades de ingresos en el mundo.

En vista de este desalentador panorama, los negociadores del ALCA enfrentan un intenso desafío por encontrar formas de satisfacer las necesidades de los países más pobres. Existen, por supuesto, precedentes significativos en este sentido. El concepto de trato “especial y diferenciado” (E&D) para países en vías de desarrollo está bien establecido en el sistema de comercio internacional. El concepto de E&D surgió durante la Ronda de Negociaciones de Tokio (1973-79) bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (*GATT*, por sus siglas en inglés) para satisfacer los intereses de muchos países recientemente independizados que acababan de acceder al GATT. Previo a la Ronda de Tokio, el concepto de “países en desarrollo” fue concebido institucional y operativamente al conformarse la UNCTAD en 1964 para hacerle frente a las asimetrías de desarrollo entre las naciones. En 1964, la UNCTAD produjo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) por el cual las naciones industrializadas otorgan a las naciones en desarrollo “preferencias comercial unilaterales”, pero de manera parcial, temporal y bajo condicionamientos. La Ronda Uruguay, finalizada en 1993, es el esfuerzo que ha logrado mayor alcance en el reconocimiento de la necesidad que tienen los países en desarrollo de contar con un trato especial y diferenciado, y prácticamente todos los Acuerdos de la OMC contienen normas significativas para este propósito.

Enfoques de negociación

Cerca de dos terceras partes de los países que participan en las negociaciones del ALCA son países pequeños y menos desarrollados (PPMDs). Dado el tamaño de cada economía, la visión general es que ninguno de estos países es suficientemente significativo para tener una influencia real en las negociaciones. De hecho, algunos consideran que aún de manera conjunta los PPMDs no tendrían suficiente masa crítica para influenciar la negociación. Nuestra visión considera que esos juicios convencionales son demasiado pesimistas e históricamente incorrectos. Las pequeñas economías pueden tener una verdadera influencia en el proceso de negociación si se toman en cuenta ciertos principios.

La primera regla, y la más importante, para los negociadores de países menos desarrollados –hay quienes quines argumentan que es la única regla importante- es liderar. Que un país en desarrollo pequeño lidere una negociación podría parecer anti-intuitivo, sin embargo hay muchos precedentes. El Grupo de países de Cairns ha influenciado de gran manera las negociaciones globales en agricultura, a pesar de la enormidad de los EE.UU. y la U.E. En las disputas sobre acero entre 1989 y 1992, Austria fue el país proponente de los compromisos necesarios para llegar a un acuerdo. Singapur ha sido el líder más significativo en el proceso de APEC y en el Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN. Simplemente, no existe sustituto alguno para el liderazgo.

Dentro de este contexto, los países en desarrollo de menor tamaño deben hacer un esfuerzo para utilizar sus Presidencias de los grupos de trabajo del ALCA para impulsar sus agendas. A pesar de que esto requiere la asignación de recursos para el comercio y el entrenamiento de individuos específicos, el esfuerzo vale la pena pues brinda la oportunidad de estar involucrado directamente en el proceso de negociación y de hacer que progresen las disposiciones especiales que pueden ser esenciales para los países en desarrollo pequeños como un grupo.

El otro principio fundamental es el de la fuerza de los números. Los PPMDs deberían de considerar la negociación en bloque pero votando individualmente, puesto que como una colectividad, el grupo no solo tendría más peso económico, sino también más peso a la hora de votar, lo cual es igualmente importante. En este contexto, los PPMDs deberían considerar tener un negociador comercial único que no sólo lidere las negociaciones, sino también al equipo negociador constituido por miembros de cada uno de los PPMDs, en el que cada miembro tiene una función específica en las negociaciones. De esta forma, el grupo tendrá una representación unificada (y por ende reduciendo la posibilidad de dividir al grupo) y se podrá beneficiar de las destrezas específicas de cada uno de los miembros de los PPMDs.

Esta táctica se tornaría más valiosa conforme se aproxime la fecha de 2005 para la conclusión del ALCA. Los países enfrentarán mayores presiones para conseguir concesiones que obtengan el apoyo y la aprobación a nivel nacional. Un bloque unificado con un único conjunto de peticiones tiene más posibilidades de ser aplacado si eso significa que todos los países en el bloque le darán su apoyo al acuerdo. Lo anterior sería particularmente útil frente a Estados Unidos y Canadá, si las concesiones se deben negociar a cambio de disposiciones en materia laboral y ambiental.

Opciones para el proceso del ALCA

Mecanismos para la apertura de mercados

Es importante para los interesados en el ALCA entender los mecanismos más comunes utilizados para otorgar trato especial y diferenciado, para así evaluar su valor potencial en las negociaciones. Casi todos los acuerdos comerciales multilaterales contemplan períodos de incorporación gradual de forma que ninguna economía se encuentre en la

necesidad de realizar ajustes estructurales inmediatos. El uso más común de trato especial y diferenciado para países en desarrollo es el otorgamiento de plazos más largos para implementar las medidas de liberalización comercial. Los acuerdos de la Ronda Uruguay toman este enfoque repetidas veces. Por ejemplo, los países desarrollados acordaron eliminar las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio en un plazo de 2 años, mientras que a los países en desarrollo se les otorgó cinco años para eliminar dichas medidas. Los países desarrollados acordaron aplicar el acuerdo de ADPIC después del primer año; los países en desarrollo recibieron cinco años, más cinco años adicionales para ciertas patentes. En el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (*APEC*, por sus siglas en inglés), los líderes han acordado otorgar libre comercio en la región para el año 2010 en el caso de los países desarrollados y al año 2020 para los países en desarrollo, por ende otorgándole un período de 10 años para la incorporación gradual a los países en desarrollo.

Otro método diferencial utilizado frecuentemente en acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales con países en desarrollo es requerir menos medidas de apertura de mercados. Por ejemplo, es posible llegar a un acuerdo sobre reducciones arancelarias para países en desarrollo y menos desarrollados que sean menores que para países desarrollados, y permitirle a los PMDs mantener aranceles a un nivel más alto que lo permitido para países desarrollados. Un área de “libre comercio” que permita que algunos países mantengan aranceles más altos que otros en esencia grava el comercio con esos países, poniéndolos en una posición de desventaja competitiva. No obstante, para las economías más pequeñas en las cuales la base impositiva y la economía son tan estrechas, un arancel puede cumplir otros propósitos, tal como un mecanismo de generar ingresos por medio de impuestos.

Medidas que afectan el acceso a los mercados para las exportaciones de PPMDs

También se puede otorgar trato preferencial con relación a las exportaciones de PPMDs, si las economía más grandes implementan medidas de liberalización más temprano para PPMDs que para otros países. Una medida de esta naturaleza sería similar a un programa tipo SGP en el cual las importaciones provenientes de PPMDs tendrían acceso libre de arancel o bajo una preferencia arancelaria. Para lograr el impacto positivo máximo, la meta debería ser el acceso acelerado a los mercados de todas las economías más grandes de la región ---desarrolladas y en desarrollo--- a favor de los PPMDs. Un acceso acelerado a los mercados para PPMDs no sólo es apropiado para los productos en los cuales los PPMDs ya son proveedores principales, sino que es igualmente importante para nuevos sectores si esos PPMDs pretenden expandir su base económica para atraer nueva inversión. (Por supuesto, estos beneficios potenciales muy frecuentemente chocan con la realidad práctica: puesto que las naciones desarrolladas tradicionalmente procuran excluir ciertos sectores de gran importancia para los PPMDs de gozar de un acceso a los mercados acelerado, particularmente textiles y azúcar.)

El valor de un enfoque preferencial para las exportaciones como este sólo existe en el corto plazo; las preferencias se disminuyen con el tiempo en la medida que otros países continúan la implementación de sus compromisos de acceso a mercados. Sin embargo, el

beneficio de cualquier trato preferencial sería el máximo en la medida que se haya otorgado trato preferencial en áreas de picos arancelarios (por ejemplo, textiles) y en áreas con aranceles escalonados (en los cuales los aranceles son mayores para productos que se encuentran en etapas de producción posteriores.)

Nuevas áreas de partida posibles

Negociando aranceles en dos vías

Parte del reto de dar forma a los acuerdos comerciales que beneficien a los PPMDs es que mientras que éstos frecuentemente obtienen beneficios por tener períodos más largos para reducir los aranceles, a la vez existe un costo. Muchos economistas argumentarían que extender los plazos de desgravación solamente pone a los PPMDs en una posición de desventaja con relación a otros países que implementan sus medidas de liberalización primero. Una posible solución a este dilema sería dividir las negociaciones en dos vías separadas: la primera sería la negociación sobre aranceles aplicados que se eliminarían más rápido, y la segunda sería la negociación sobre aranceles consolidados, los cuales tendrían los plazos de desgravación más largos. Este enfoque de doble vía permitiría que países individuales conlleven liberalizaciones más rápidas, en beneficio de todas las partes negociadoras, a la vez que se reservan el derecho de poder balancear las tarifas si el proceso de ajuste resultara muy oneroso para un sector en particular, pero solo dentro de los niveles negociados para aranceles consolidados. Bajo este enfoque, un país podría implementar esas medidas sin tener que recurrir a medidas de salvaguardia.

Trato preferencial en áreas adicionales

Mientras que los acuerdos de la Ronda Uruguay dieron trato preferencial para PMDs en muchos acuerdos, otras áreas podrían ser útilmente exploradas. Un área en la que generalmente no se otorga trato diferenciado es en reglas de origen. Los PMDs podrían considerar modificaciones especiales durante el período de transición para las reglas de origen, lo cual sería un incentivo para países los países que no son parte del área de libre comercio para que inviertan y comercien más a través de los PMDs. Variaciones a tal trato diferenciado podrían incluir ya sea un retraso en la implementación de la regla de origen, o una fórmula distinta que aplicaría para los PPMDs (por ejemplo, 40% de contenido local en comparación a un 50%).

De manera similar, los acuerdos de la Ronda Uruguay avanzaron mucho en disciplinar el uso de subsidios, particularmente en áreas no agrícolas. Sin embargo, por sus desafíos económicos particulares, los PPMDs podrían tener una necesidad mayor de utilizar subsidios para motivar la inversión y desarrollar nuevos sectores. El Acuerdo de la OMC sobre Subsidios y Medidas Compensatorias permite a los países menos desarrollados que utilicen subsidios a la exportación prohibidos. Debería ser posible diseñar disposiciones especiales que satisfagan las necesidades de los PPMDs en otras áreas de subsidios.

Medidas que afectan la solución de controversias

Uno de los retos más difíciles para los PPMDs es manejar los sistemas vinculantes de resolución de conflictos, especialmente el sistema de solución de controversias de la OMC. Este es un sistema difícil para los PPMDs dado que cuentan con recursos legales y técnicos limitados. Los PPMDs se beneficiarían si tuvieran “trato especial y diferenciado” en el área de solución de controversias. Una posibilidad sería la creación de un mecanismo de mediación para controversias que involucren un PPMD. Actualmente, la OMC reconoce la posibilidad de mediar controversias, pero el mecanismo es voluntario; la mayoría de las controversias aún se resuelven a través del proceso de arbitraje vinculante por medio de paneles. Para los PPMDs el mecanismo de mediación podría tornarse en el mecanismo óptimo o incluso el medio requerido para la resolución de disputas comerciales, para así minimizar los costosos procedimientos legales, los cuales también absorben gran cantidad de recursos, que resultan de un largo proceso de panel.

Un enfoque alternativo sería nivelar el campo de juego al asegurar que los PPMDs contarán con recursos legales de alta calidad. Actualmente, la OMC provee servicios legales para empresas miembro en una gran gama de asesorías, incluyendo asesoría en casos de solución de controversias. Sin embargo, la OMC no brinda representación legal para los PPMDs en casos concretos de mediación o paneles. Sería aconsejable que una organización como el BID establezca una oficina de servicios legales en materia de comercio a la cual puedan acceder los PPMDs en cualquier instancia de un proceso de solución de controversias, incluyendo el proceso de litigio.

Conclusión: Vinculando la apertura comercial al crecimiento económico y la inversión

Generalmente los acuerdos comerciales, ya sean multilaterales o bilaterales, tienen períodos específicos de implementación. Consecuentemente, las medidas de liberalización comercial que se negociaron en períodos de prosperidad económica, deben implementarse frecuentemente en períodos de desaceleración económica o incluso de recesión. Los acuerdos de la Ronda Uruguay son un ejemplo reciente del desafío de implementar acuerdos en medio de épocas económicas difíciles; los países asiáticos se vieron en la necesidad de implementar sus obligaciones durante su crisis financiera. La confluencia de una liberalización comercial y una recesión económica podría resultar devastadora para las frágiles economías de los PPMDs. Sin embargo, la evidencia demuestra que las economías de países pequeños que se encuentran vinculadas a las economías de países más grandes tienden a ver crecer hacia arriba sus tasas de crecimiento, por ejemplo, países pequeños tienden a beneficiarse de los vínculos crecientes.

Para poder minimizar un poco las críticas de que la liberalización comercial es particularmente perjudicial para los países en desarrollo, la liberalización comercial podría negociarse en etapas que entren en vigor automáticamente cuando se cumplen ciertas condiciones. Así, la liberalización comercial tendrá lugar tal cual fue establecida cuando el crecimiento económico estaba por encima de ciertos niveles para PPMDs y/o cuando los niveles de inversión extranjera sean suficientemente altos.

Una segunda solución, que no es nueva pero podría ser reforzada, es brindar más asistencia relacionada con el comercio para que los países puedan ajustarse a los nuevos compromisos de apertura de mercados. Los países desarrollados y las organizaciones regionales deberían ofrecer asistencia focalizada a sectores que enfrentarán ajustes cuando incrementa la competencia en los PPMDs. Esto a la vez contribuirá a que estos países logren que sus gobiernos acepten los beneficios de la apertura de los mercados.